

רצידיביזם בעבירות אלימות במשפחה

מוגש לח"כ מירב בן ארי

1. מבוא:

רצידיביזם הוא מושג שמתאר חזרה לפעילות עבריינית לאחר נשיאה בעונש. אלימות במשפחה היא תחום בו תופעת הרצידיביזם בולטת במיוחד. מטרת מסמך זה היא לבחון את המצב הנוהג בישראל ובעולם ביחס לעבירות חוזרות (רצידיביזם) במקרי אלימות במשפחה, וזאת על מנת לתרום להתמודדות המדינה עם תופעה בעייתית זו. נרצה להתמקד בחזרה לפעילות עבריינית בידי עבריינים שכבר הורשעו בעבר בעבירות אלו. בהתאם נרצה להתמקד בשלבי הטיפול והמניעה לאחר שעברין כבר נכלא לראשונה, בין אם בתהליכי שיקום וטיפול בכלא ובין אם בפתרונות רחבים יותר. מסמך זה מציע סקירה רחבה של המצב הקיים תוך התמקדות בנסיבות שהביאו למצב זה, נתונים המלמדים על היקף התופעה ודרכי ההתמודדות השונות במשפט הישראלי ובמשפט המשווה. בהסתמך על כל אלו מציע המסמך קווים מנחים לדרכי התמודדות אפשריות עם תופעה זו.

2. עיקרי הדברים:

← סקירת המצב הקיים בישראל ורקע לתופעה: בהתאם ככלל, בישראל פועלות מגוון תוכניות למיגור תופעת עבירות האלימות במשפחה. תוכניות אלו מטפלות, בין היתר, גם בסוגיית הרצידיביזם באלימות בתוך המשפחה. נדמה כי תופעת הרצידיביזם הינה דומיננטית בתחום זה. כך, קרוב למחצית מעברייני אלימות במשפחה הם בעלי תיק פלילי קודם. למרות זאת, רבים מהגברים שמשתחררים ממאסר לא עוברים שיקום, שעל פי מחקרים רבים מצטייר כהכרחי לצורך מניעת רצידיביזם בתחום זה. בחלק זה נעמוד על נתונים סטטיסטיים שסוקרים את שכיחות והתרחבות התופעה, את הגישות השונות הנוגעות לטיפול בתופעת הרצידיביזם באלימות בתוך המשפחה בפרט, נציג את יישום עקרון השיקום במסגרת בתי הדין הקהילתיים בישראל וכן את הקשיים והביקורות הנוגעים למאמץ השיקום. נקדים ונאמר כי הקושי המרכזי במניעת רצידיביזם באלימות בתוך המשפחה נובע מכך שרבים מהאסירים שהורשעו בביצוע עבירות אלימות בתוך המשפחה משתחררים מבלי לקחת חלק בתוכנית שיקום. הסיבה לכך היא כי תוכניות שיקום הינן במרבית המקרים שלב בקיצור המאסר. מכיוון שכמדיניות לא נוטים לקצר עונש לאסירים שהורשעו בביצוע עבירות אלימות בתוך המשפחה, רבים מאסירים אלה לא משתתפים בתוכניות שיקום ובכך מועדים לחזור ולבצע עבירות דומות.

← סקירת החקיקה בנושא: אין חקיקה פרטנית לעבריינים חוזרים בעבירות אלימות במשפחה, אך ישנם מספר חוקים רלוונטיים הנוגעים לעבירות חוזרות (רצידיביזם) בכללותן (מאסר על תנאי, התחייבות כספית) וכן חקיקה בתחומי אלימות במשפחה הנוגעת לתחומי ההרתעה, השיקום והמניעה. נכון למועד כתיבת המסמך עומדות על הפרק מספר הצעות חוק שיש בהן בכדי לתת מענה לחלק מהסוגיות הנידונות במסמך זה.

← סקירת הפסיקה בנושא: ככלל, הפסיקה הדנה בעבירות חוזרות ותופעת הרצידיביזם מאזנת בין שיקולי השיקום לשיקולי הגמול. עם זאת, ניתן לראות כי במקרים של עבירות חוזרות של אלימות במשפחה השופטים מבכרים שיקולי גמול והרתעה על פני שיקום ונסיבות אישיות, ואלו מביאים לענישה מוגברת. לצד זאת, בתי המשפט התחשבו בשיקולים כגון עברו הפלילי של הנאשם והיותו "אזרח נורמטיבי", ניתוק הקשר בין בני הזוג, והזמן שחלף מביצוע העבירה כשיקולים שעשויים להביא להפחתת העונש ולתמוך בשיקום.

← **סקירה משווה**: בחלק זה תיסקר תופעת הרצידיביזם באלימות בתוך המשפחה בהיבט גלובלי, בדגש על דרכי ההתמודדות שאימצו מדינות שונות. מרבית מהמדינות מאמצות מודלים של שיקום וכן מודלים הוליסטים שנותנים מענה רחב לבעיות הכרוכות בתופעה. בין היתר, תוצג בחלק זה סקירה של אמנת איסטנבול על חלקיה השונים וכן של השיטות הנוהגות במדינות שונות באשר להתמודדות עם התופעה.

← **הצעות לפעולה**: בחלק זה נציע ערוצי פעולה מרכזיים, בדגש על הערוץ השיקומי. המלצתנו בהקשר זה היא לשלב ולתכלל את התוכניות הקיימות בתחום השיקום, תוך ריכוז המשאבים לכדי יצירת מערכת הוליסטית רחבה. נציין שלצד ערוצים אלו כפי שעלה מהמחקר יש חשיבות רבה לקיומו של גוף מתכלל; בישראל האמונה על תכלול היא "התוכנית הלאומית למניעה וטיפול באלימות במשפחה" שמפעיל משרד הרווחה והביטחון החברתי. ככל שיתקבלו החלטות נוספות במישור הטיפול ראוי לבחון את הכפיפות או ההתקשרות למול גוף זה.

(1) **שיקום**: זהו אפיק אשר מסייע בהפחתת ההסתברות לעבריינות חוזרת בצורה היעילה ביותר. נוכח שיעורי הרצידיביזם הגבוהים בתחום האלימות במשפחה כפי שתואר בחלק המבוא, ואחוזי ההצלחה היחסיים של תוכניות השיקום השונות, עולה צורך מהותי בשיפור המערכת השיקומית בתחום האלימות במשפחה. במסגרת הפתרון נסקור הצעות שונות וערוצים שונים אפשריים לפעולה במסגרת שיקומית, בניהם טיוב מסגרת השיקום בכלא, פתרונות ליצירת רצף שיקומי, חלופות תעסוקה, בחינת קיצור העונש וחיוב בשיקום וכן פתרון משולב של תעסוקה לצד שיקום. נדגיש שמדובר בערוצים אופציונליים ואלו אינם מהווים פתרון כולל, וכי מדובר בתופעה שדרושה לה מסגרת טיפול נרחבת.

(2) **חקיקה**: ניתן לבחון חקיקה שנוגעת לפיקוח ואכיפה של צווי מניעה וצווי בית משפט, מתוך הבנה שאלו מופרים לעיתים קרובות ויש באכיפתם לסייע להגנה על ביצוע עבירות חוזרות. סוגיה נוספת שראוי לתת עליה את הדעת היא בחינת סוגיית הסדרת מנגנון שחרור המנהלי של אסירי אלימות במשפחה, שכעת מהווה מנגנון ללא בקרה ייעודית לעבירות אלו. נציין שהצעות אלו מצטרפות להצעות חקיקה רבות שכבר עומדות ויש בהן להשפיע רבות ולקדם את מיגור התופעה (כפי שסקרנו במסמך).

3. סקירת המצב הקיים בישראל ורקע לתופעה:

תופעת העבריינות החוזרת (להלן: רצידיביזם) משמעותה חזרת עבריין לפעילות עבריינית לאחר ריצוי העונש. מכיוון שעצם קיומה של תופעת הרצידיביזם משקפת את מידת האפקטיביות של מערכת אכיפת החוק והצלחתה במניעת וצמצום פשיעה, תופעה זו מגלמת בתוכה שאלות הנוגעות לעיצוב מדיניות ציבורית, למטרות וסוגי הענישה ולהשלכות כלכליות. נציין כי ישנן דרכים שונות למדוד תופעה זו שוודאי שמשפיעות על הממצאים; כפי שהוזכר לעיל אנו נתמקד ברצידיביזם ביחס לעבריינים שהורשעו ושבנו לסורם.

אחד הביטויים המובהקים ביותר של תופעת הרצידיביזם הוא בתחום העבירות מסוג אלימות במשפחה.¹ מדובר במקרים בהם עבריינים שהורשעו בעבר בעבירות אלו שבים ומבצעים עבירה נוספת, תופעה זו רחבת היקף באופן ייחודי בשל מאפיינים שונים של עבירות האלימות במשפחה כפי שנציג בהמשך המסמך. האלימות במשפחה מהווה תופעה רחבת היקף בחברה הישראלית וברחבי העולם בכלל. תופעה זו מנציחה דה-פקטו את אי השוויון המגדרי הקיים שכן היא מהווה הפרה חמורה של זכויות האדם, מכשול קריטי

¹ שי אוקסנברג **טיפול בגברים אלימים** שדולת הנשים בישראל, בעמ' 2 (10.2020).

להשגת שיוויון מהותי בין גברים לנשים ולמצוי והנאה של נשים מזכויות אדם בסיסיות. נשים רבות אף שומרות את אשר נעשה להן בסוד וכך הערכת ממדי התופעה מהווה אתגר לא פשוט.²

התופעה אינה ייחודית לישראל, ובמרבית מדינות העולם ישנו קונצנזוס ביחס לחשיבות המאבק בתופעת האלימות במשפחה. במישור הבינלאומי ישנן אמנות המחייבות במאבק בתופעה, בניהן אמנת איסטנבול.³ למרות שישראל איננה צד לאמנה נכון להיום, היא הצהירה בעבר על כוונתה להצטרף והוועדה הבין-משרדית לטיפול בתופעת האלימות במשפחה התבססה בדיוניה בין השאר על עקרונות האמנה. סעיף 16 באמנת איסטנבול קובע כי על המדינות לנקוט באמצעים הדרושים כדי להקים תוכניות שישקמו את מי שנוהג בדפוס התנהגות אלים כלפי בת זוגתו. זאת, מתוך תפיסה שהטיפול באלו מהווה אחד מהנדבכים המרכזיים של התמודדות עם אלימות במשפחה ומניעתה.

נתונים סטטיסטיים בנוגע לרצידיביזם ואלימות במשפחה

הנתונים הסטטיסטיים בנוגע לתופעת העבריינות החוזרת מצביעים מפורשות על כך שלא מדובר בתופעה איזוטרית ושולית, אלא תופעה נפוצה ביותר המחייבת מענה הולם. לפי הנתונים העדכניים, אחוז האסירים אשר חוזרים לרצות עונש מאסר לאחר שחרורם עומד על 39.3%.⁴ הנתונים מצביעים על כך שקיים קשר ישיר בין גיל האסיר המשוחרר לבין הסיכוי שיחזור למסלול הפשיעה. לפי הנתונים, ככל שגיל האסיר צעיר יותר, עולה משמעותית ההסתברות כי יחזור לפשיעה. בהתאם לכך, ככל שהאסיר המשוחרר מבוגר יותר, הסיכוי לעבריינות חוזרת מצדו קטן משמעותית.⁵ כמו כן, מהנתונים עולה כי תופעת הרצידיביזם שכיחה יותר אצל גברים (41%) מאשר אצל נשים (24%).⁶

לענייננו, מחקרים שונים מצביעים על אחוזי רצידיביזם גבוהים בקרב גברים הנוטים לנהוג באלימות כלפי בנות זוגם. להמחשת היקף וגודל התופעה, **לכמעט מחצית מהחשודים (49%) שנפתח נגדם תיק בגין עבירות אלימות כלפי בנות זוגם, נפתח לפחות תיק נוסף בגין עבירות דומות בעשר השנים שלאחר מכן**; ל-29% מהחשודים יש שלושה תיקים או יותר, ל-18% יש ארבעה תיקים או יותר; ל-12% יש חמישה תיקים או יותר; ול-8% יש שישה תיקים או יותר.⁷ נדגיש כי אף שאנו מתמקדים במי שכבר הורשע בעבר, אלו נתונים שמסקפים את המגמה הרווחת ואת הנטייה לעבריינות חוזרת. אחד ההסברים המרכזיים לתופעה הוא שמרבית הנוהגים באלימות במסגרת המשפחתית אינם פונים לאפיק שיקומי מיוזמתם, אלא נוטים להכחיש את התנהגותם האלימה וכך גם קורבנות רבות ורבים של אלימות זו.⁸ כפי שיתואר בהמשך, פנייה לאפיק שיקומי עשויה להיות בעלת השפעה ישירה על עבריינות חוזרת.

עוד נציין כי מדובר בסוגייה בעלת חשיבות אקטואלית, שכן שישה חשודים ברצח בנות זוגם בשנים 2020-2018 הורשעו בעבר בעבירות אלימות במשפחה. כמו כן, בכל אחת מן השנים 2018 ו-2019 נפתחו קרוב ל-600 תיקים בגין הפרת צווי הגנה שהוצאו בעבור אישה על רקע אלימות במשפחה.⁹ הנתונים הסטטיסטיים מצביעים על כך **שקיימת מגמת עליה מתונה בכל הקשור לאלימות במשפחה**; בכל אחת מהשנים 2018 ו-2019 נפתחו כ-23,000 תיקים במשטרה בגין עבירות בין בני זוג (כולל עבירות נוספות של עבירות אלימות).

² שדולת הנשים בישראל, לעיל ה"ש 1, בעמ' 1.

³ Istanbul Convention Action against violence against women and domestic violence, <https://bit.ly/3GEkhE7>.

⁴ מבקר המדינה המשרד לביטחון הפנים ושירות בתי הסוהר – שיקום אסירים בישראל, 480 (2021).

⁵ מבקר המדינה, לעיל ה"ש 4, בעמ' 539.

⁶ דרור לק ואליאב ברמן רצידיביזם בישראל – מאפייני אסירים ומאסר והתמחות עבריינית, 80.

⁷ דרור לק ואליאב ברמן, לעיל ה"ש 5, בעמ' 10.

⁸ עדו אבגר שחרור אסירים שנכלאו בשל עבירות אלימות במשפחה – היבטים בהיערכות הרשויות בעמ' 4 (הכנסת, מרכז מחקר ומידע) (17.08.2020).

⁹ מרכז המחקר והמידע של הכנסת ריכוז נתונים לקראת יום המאבק באלימות כלפי נשים בעמ' 2 (22.11.2020).

כמו כן, בכל אחת מהשנים הללו נפתחו תיקי משטרה על עבירות אלימות כלפי נשים מצד בן זוגן, כאשר בתיקים אלו נרשמו קרוב ל-50,000 עבירות, כ-35% מהן היו עבירות אלימות גופנית. בחמש השנים האחרונות חל גידול מתון במספר תיקי העבירות בין בני זוג וכן במספר עבירות האלימות והאיומים.¹⁰ 75% מתיקי האלימות כלפי בת זוג נסגרו; רובם המוחלט בגלל היעדר ראיות.¹¹

לאור הנתונים המובאים לעיל, ניתן לראות שיעורי עבריינות חוזרת גבוהים בתופעת האלימות במשפחה אשר צוברת תאוצה ועל כן נדרשים פתרונות כדי לצמצם אותה.

גישות שונות לטיפול ברצידיביזם

הסברה הרווחת היא כי **כלים הרתעתיים** כמו מאסר ממושך או החמרת ענישה עשויים להניא עבריינים חוזרים פוטנציאליים מביצוע עבירה נוספת. עם זאת, לפי תובנות דו"ח דורנר, מאסרים ממושכים לא בהכרח מחזקים את ההרתעה וייתכן כי אף משיגים את ההשפעה ההפוכה בכך שמסלילים לחיים עברייניים לאחר השחרור.¹²

לעומת הרתעה, **תכלית השיקום** מעמידה במרכז ההליך הפלילי את מטרת החזרת האסיר לדרך הישר ומתן כלים ליצירת חיים נורמטיביים. עיקר הביטוי של הכלי השיקומי הוא תוכניות שיקום המופעלות בין כותלי בתי הסוהר ואף לאחר השחרור. בנוסף, בתי המשפט הקהילתיים, כפי שיתואר בהמשך, נועדו לתת מענה לתכלית השיקומית. כמו כן, קולות שונים בספרות המשפטית קוראים לפתרונות יצירתיים כמו מתן תמריצים לתעסוקה תוך הטבות מנהליות שונות למעסיקים. זאת, מתוך אמונה שתעסוקה יציבה תסייע בהשתלבות האסיר המשוחרר עם המציאות שמחוץ לבתי הסוהר ותהווה תמריץ שלילי לחזרה למסלול עברייני.¹³ תפיסה זו קיבלה ביטוי אמפירי משמעותי ומהנתונים עולה שתעסוקה יציבה מפחיתה את ההסתברות לעבריינות חוזרת (כללית) ב-42%.¹⁴

בעבר, מערכות אכיפת החוק ראו בשיקום כמטרה עצמאית וסברו שלמאסר עצמו יש אפקט משקם.¹⁵ במרוצת השנים התגבשה ההבנה כי לא זו בלבד שהמאסר אינו משקם את האסיר ומחזיר אותו למסלול חיים נורמטיבי, אלא שהוא משיג את ההשפעה ההפוכה ומשמש מעין "בית ספר לעבריינים" המשמש כר פורה להתפתחות תופעת הרצידיביזם.¹⁶ הבנה זו הובילה למסקנה שהמאסר אכן אפקטיבי ככל שהצדקה לו הינה גמול הולם והרתעה.¹⁷ אולם, ככל ששאיפתה של מערכת אכיפת החוק היא להחזיר את עובר החוק למסלול נורמטיבי, יש להעדיף סוגי עונשים אחרים. יש לציין כי לפי האמור בספרות שיקולי ההרתעה והגמול אכן מועדפים על פני שיקול השיקום, למעט מקרים הנוגעים לעבריינות נוער.¹⁸ תפיסה זו קיבלה משנה תוקף בדו"ח מבקר המדינה, אשר טען כי "עונשי הכליאה אינם משיגים את ייעודם בצמצום שיעור המועדות".¹⁹

כחלק מהתכלית השיקומית ובהתאם לאמור לעיל באשר לחסרונותיה של כליאה ממושכת, קיים מאמץ להגדיל את כמות התיקים שנסגרים בהסדר טיעון במקרים המתאימים לכך. הימנעות ממאסר חוסכת הן

¹⁰ שם, בעמ' 12.

¹¹ שם, בעמ' 16.

¹² דוח הוועדה הציבורית לבחינת מדיניות הענישה והטיפול בעבריינים (דוח דורנר), 2015, 19-22.

¹³ זיו לידרור ועידן פורטנוי "לצאת מהקופסה: הפחתת רצידיביזם באמצעות תעסוקה – פתרונות החורגים מהדין הפלילי"

משפט ועסקים כד בעמ' 21 (2021).

¹⁴ זיו לידרור ועידן פורטנוי, לעיל ה"ש 13.

¹⁵ בועז סנגיר **ביקורת דיני העונשין הישראליים**, הוצאת נבו התש"פ, בעמ' 39.

¹⁶ בועז סנגיר, לעיל ה"ש 15.

¹⁷ בועז סנגיר, לעיל ה"ש 15.

¹⁸ בועז סנגיר, לעיל ה"ש 15.

¹⁹ מבקר המדינה, לעיל ה"ש 4, בעמ' 464.

את עלויות הכליאה והן את הכתם של ההרשעה הפלילית. בשנים האחרונות הורחבו סוגי העבירות אשר מאפשרות לסגור תיק בהסדר.²⁰

דו"ח דורנר²¹

דו"ח דורנר הינו אחד המסמכים המרכזיים בכל הנוגע לבחינת מדיניות והגשמת תכליות ענישה שונות. הדו"ח הינו התוצר הסופי של הוועדה לבחינת מדיניות הענישה והטיפול בעבריינים בראשות השופט בדימוס דליה דורנר. הוועדה קמה כתוצאה מהחלטת ממשלה לבחון דרכים ליעול הטיפול בעבריינים וענישתם מתוך מטרה לנצל באופן מקסימלי את ההוצאה הציבורית לצורך מניעת עבריינות. בהתאם לנימוקים ולמחקרים שיובאו במסמך זה, הוועדה המליצה להימנע מנקיטת צעדי החמרת ענישה, ככל שמטרתם להפחית שיעורי עבריינות וניצול מקסימלי של משאבים. בהתאם לכך, מסקנה מרכזית של הוועדה הייתה כי יש להימנע ככל הניתן מעונשי מאסר קצרים ושאיפה להמרתם בענישה בדרך של עבודות שירות. המלצה זו נבעה הן מחוסר האפקטיביות של התכלית ההרתעתית לצד השיקולים הכלכליים המפורטים לעיל. כמו כן, הוועדה קראה שלא לקבוע עונשי מאסר מינימליים לעבירות שונות בחוק העונשין, על מנת לאפשר לבית המשפט מרחב שיקול דעת בכדי להעניק את העונש ההולם לנסיבות העניין.²²

לעומת זאת, דו"ח הוועדה מבכר **שיפור ויעול התכלית השיקומית** בעת קביעת מדיניות הענישה. בפרט, הדו"ח ממליץ על אימוץ מודל בתי המשפט הקהילתיים תוך גיבוש קריטריונים מוסכמים להפניית תיקים למסלול זה. בנוסף, הדו"ח ממליץ על שימוש בפרקטיקה של ריצוי מאסר בבתי מעבר. לפי המודל המוצע, אסירים הנמצאים בשלבים האחרונים למאסרם יהיו במהלך רוב שעות היום בבתי מעבר שיפעלו כמרכזים של שיקום ושילוב בחברה. בתי המעבר יאפשרו לאסירים לצאת לפעילות תעסוקתית או חברתית במהלך היום, בהתאם לכללים נוקשים. זאת, על מנת להקנות לאסירים את הכלים התעסוקתיים והחברתיים הנדרשים לקראת חזרתם לקהילה ושחרורם ממאסר.²³ בהתאם לאמור להלן, הדו"ח אף הצביע על כשלים משמעותיים בעבודת הרשות לשיקום האסיר. הוועדה אינה הכריע האם מקור הכשלים נובע מהיעדר משאבים או מתפקוד לקוי, אך קראה לשיפור עבודת הרשות.²⁴

כמו כן, הדו"ח שם דגש על הצורך בהתאמת הענישה בהתאם למכלול שיקולים נרחב הנובעים מאופי העבירה. על כן, הומלץ להקים במשרד המשפטים יחידת מחקר שתפקידה יהיה לעסוק בחקר מדיניות הענישה תוך התאמת אופי העבירה לאפיק הענישה ההולם.²⁵

יתר על כן, הדו"ח מאמץ את המלצות דו"ח פלמור שעניינו בחינת מדיניות השחרור המוקדם ממאסר. דו"ח דורנר מצביע על עיכובים משמעותיים בשחרור אסירים הנובעים מהיעדר תשתית עובדתית מוצקה. באופן פרטני לעבירות אלימות במשפחה, הדו"ח מצביע על קושי באיתור נפגע העבירה לצורך קבלת עמדתו.²⁶ נציין כי ממשלת ישראל אימצה את עיקרי מסקנות הדו"ח, כאשר ביטוי משמעותי לכך ניתן לראות בהרחבת השימוש בבתי המשפט הקהילתיים כפי שיפורט בהמשך.

²⁰ ד"ר נורית יכימוביץ-כהן, "סוגיות בכליאה בישראל צפיפות הכליאה, שינויים במדיניות הענישה, היבטי שיקום בבתי הסוהר ובקהילה, עמ' 9.

²¹ דו"ח הוועדה הציבורית לבחינת מדיניות הענישה והטיפול בעבריינית דין וחשבון, אב התשע"ה, אוגוסט 2015 [file:///C:/Users/User/Downloads/dorner%20report%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/User/Downloads/dorner%20report%20(2).pdf) (להלן: דו"ח דורנר).

²² שם, עמ' 31.

²³ שם, עמ' 54.

²⁴ שם, עמ' 52.

²⁵ שם, עמ' 34.

²⁶ שם, עמ' 47.

אלימות במשפחה - דרכי טיפול ושיקום

המאפיינים המרכזיים של תוכניות הטיפול כפי שמשקפים מהספרות: ²⁷ מבחינת מסגרת הטיפול, הטיפול המתואר בספרות ובשטח הוא ברובו טיפול קבוצתי בשל שתי סיבות עיקריות – האחת, הקבוצות הן "מעבדה" ללמידה ושינוי התנהגות לצד הכוח הטמון בהליכים קבוצתיים; השנייה, כלכלית – הטיפול הוא זול יותר. משך הטיפול המומלץ נע על רצף שבין 12 פגישות במינימום לשנה ומעלה (פגישה אחת לשבוע), אך ניתן לראות שעם העשורים ישנה הארכה של משך הטיפול הממוצע המומלץ עד לכדי שישה חודשים לפחות בהווה.

מבחינת הגישות הטיפוליות, ניתן לסווג את הגישות הרווחות בהתערבויות עם גברים תוקפניים לארבע גישות: התערבות מגדרית (פרו-פמיניסטית), התערבות קוגניטיבית התנהגותית, התערבות פסיכו-דינמית, והתערבות זוגית הנבדלות אחת מהשנייה ברצינות שעומד מאחוריהן, מטרותיהן, תוכניהם, חוזקותיהם וחולשותיהם. זאת ועוד, בין ארבע הגישות הללו יש חפיפה במרכיבי התוכן, ולכן לרוב יש לעשות שילוב בין הגישות, לרוב מדובר בגישה פמיניסטית עם CBT (כפי שיפורט בטבלה מטה).

סקירת גישות אלה עשויה לבאר כיצד ניתן למנוע בכלים טיפוליים שונים נטייה לעבריינות חוזרת, ובפרט בעבירות אלימות במשפחה. להלן סקירת הגישות בטבלה הבאה:

חולשות	חוזקות	תכנים	מטרות	רצינות	סוג הטיפול
מיקוד מוגזם בפטריארכליו ת כגורם לאלימות תוך מזעור של מרכיבים פסיכולוגיים הקשורים באלימות כמו הפרעות אישיות, דיכאון, התמכרויות, טראומות. ייחוס חשיבות נמוכה לקשר הטיפולי עם המטופלים (therapeutic alliance);	מעלה לדיון את יחסי הכוח בין המינים, מעצב נורמות של שוויוניות מגדרית בקרב גברים שחונכו בתרבות של עליונות גברית.	סוגי אלימות, מעגל הכוח והשליטה למול מעגל השוויוניות, לקיחת אחריות מלאה על אלימות.	לחשוף גברים ולחנכם ליחסים מגדריים שוויוניים תוך אתגור עמדות ופרקטיקה של עליונות ושליטה גבריות ופיתוח של מערכות יחסים זוגיות שוויוניות.	הסיבה העיקרית לאלימות גברים כלפי נשים היא האידיאולוגיה הפטריארכלית המשמרת שליטה גברית ומחנכת נשים לציות ולכניעות. תפיסת הגבר כמועד לאלימות, מדכא ושתלטן.	התערבות מגדרית (פרו-פמיניסטית) המבוססת על מודל 'דולות' (Duluth) model: – "התערבות פסיכו-חינוכית"

²⁷ משרד העבודה הרווחה והשירותים החברתיים סקירות ספרות – יעילותן של גישות ההתערבות בין בני זוג (2020.12).

<p>נטייה להפרדה בין בני זוג.</p>					
<p>התבססות על ההנחה שלמטופלים יש מוטיבציה לשינוי והם מסוגלים לשנות הרגלי חשיבה והתנהגות על סמך שיח הגיוני, ניתוח אמפירי ותרגול טכניקות בשעה שמרבית הגברים לא מתחילים מנקודת מוצא זו ולא מסוגלים לעבודה רגשית-מנטאלית הנדרשת להצלחה.</p>	<p>מסגרת עבודה גמישה ביעדיה ונגישה בתכניה; נגישות התכנים ממריצה קשרים טיפוליים חיוביים ויתר התמסרות לתהליך. נטולת אידיאולוגייה מגדרית ומעוררת פחות התנגדות מצד גברים.</p>	<p>שליטה וניהול כעסים, פיתוח מיומנויות ניהול עצמי (פסק זמן), הרגעה עצמית, פתרון בעיות, מיומנויות חברתיות, מניעת עיוותי חשיבה, מניעת התמכרויות.</p>	<p>לקדם ולחזק חלופות תקשורת לא אלימות על ידי פיתוח מיומנויות חשיבה לניהול תקשורת נכונה במצבי קונפליקט ומתח. המחשה של מחויבות עמוקה לקשר שנוצר גם בין מטפל-מטופל וגם דרך צפייה באינטראקציות של אחרים בקבוצה עם קשיים דומים.</p>	<p>אלימות היא תוצר מגוון מצבים אפשריים: תרבות פטריארכלית, למידה בין-דורית של התנהגות אלימה, פסיכופתולוגיה, אלימות, מצבית, תוקפנות בת-זוג, התמכרויות או גנטיקה. כל אחד ממצבים אלו מהווים רקע להרגלים, לעמדות ולהתנהגויות פגומים ברמה האישית והבינאישית.</p>	<p>התערבות קוגניטיבית התנהגותית Cognitive Behavioral Treatment (CBT)</p>
<p>תהליכים הדורשים זמן, יסוד המגביל את מספר המשתתפים היכולים להשתתף בהתערבות.</p>	<p>מחויבות גבוהה של מטפלים לקשרים טיפוליים משמעותיים.</p>	<p>עיסוק בקשר שבין חוויות עבר, יחסים במשפחת המוצא וסכמות מעוותות של תקשורת ושל טראומות –</p>	<p>לייצר קשר טיפולי חיובי וחזק שיאפשר למטופל חוויות רגשיות בינאישיות מתקנות ומותאמות יותר. הבנה בהירה יותר של</p>	<p>אלימות זוגית מתיישבת על מערכות יחסי קרבה והיקשרות לא בטוחות והעברה בין-דורית של טראומות ילדות. דפוסי</p>	<p>התערבות פסיכו-דינמית Psychodynamic counseling</p>

<p>כמו כן, מרבית הגברים אינם בשלים ליחסים של שיתוף פעולה רגשי עם המטפל תוך מספר מפגשים כה קטן וקצוב.</p>	<p>תגובה מיידית למצבי כאן-ועכשיו ויצירת חוויות רגשיות, היכולות להשפיע יותר משימוש בחשיבה רציונלית גרידא.</p>	<p>לבין יחסי קירבה בהווה. תכנים: משפחות מוצא עם אלימות, חוסר בדמות אב, היקשרות לא בטוחה עם אם והשלכותיה (חרדה, אמביוולנטיות, הימנעות, קנאה, תלות, אמוץ).</p>	<p>סיפור חייהם הביוגרפאי, יצירה של מערכת יחסים בינאישית חדשה תוך כדי הטיפול עם בן-הזוג.</p>	<p>היקשרות מהילדות מייצרים ציפייה שמכתיבה יחסים בהווה עם העצמי ועם הסביבה. דפוסים אלו מאותגרים בהקשר של יחסים טיפוליים (corrective relationship) או ליחסים בין מטופלים בקבוצה.</p>	
<p>שיטה שאינה מתאימה לכלל המטופלים; עלולה לייצר מצבי מתח קשים להכלה לשני בני-הזוג. מתאים לזוגות עם אלימות מתונה בלבד.</p>	<p>מתאים לזוגות המעוניינים להישאר יחד תחת אבחון ופיקוח על רמת המסוכנות. אפשרי ונמצא יעיל לשני הצדדים.</p>	<p>Solution-Focused Brief Therapy model צורות וביטויים של האלימות, דפוסי תקשורת, ניהול כעסים, בעיות בקשר המיני.</p>	<p>לאפשר דיון זוגי באלימות, בבעיות תקשורת ובעיות כלליות ביחסים הזוגיים לצד תרגול מיומנויות אדפטיביות יותר תוך פיקוח של איש מקצוע.</p>	<p>גישה שהוכחה כמתאימה לזוגות עם דפוסי תקשורת בעייתיים.</p>	<p>התערבות זוגית Couple therapy</p>

הצדקות להליך השיקום

ההצדקה המרכזית היא **טובתו האישית של האסיר והחזרתו לדרך הישר**.²⁸ הדבר נטוע בתפיסה הפוליטית והמוסרית לפיה כל אדם זכאי לזכויות וביניהן הזכות לכפר על מעשיו ולקבל הזדמנות שנייה להשתלבות בחברה. הצדקה זו מתכתבת עם תפיסת המדינה כגורם מטפל וחובתה לסייע לאזרח להגשים חיים נאותים.²⁹

לצד הצדקה משמעותית זו, אפיק השיקום ניתן להצדקה **מפרספקטיבה תועלתנית-כלכלית**: לפי ההערכות, העלות הממוצעת לשנת מאסר לאסיר עומדת על 121,480 ₪. לעומת זאת, עלות שנתית מוערכת לשיקום אסיר היא 28,000 ₪.³⁰ לצד ההשלכות הכלכליות הנוגעות במישורין לאסיר, יש לקחת בחשבון את הפוטנציאל הממשי להידרדרות לפשיעה מצד גורמים תלויים (ילדים למשל) וההשלכות הכלכליות הנלוות. ראוי לציין כי אלימות במשפחה מלווה במחיר כלכלי כבד גם ברמה החברתית-קהילתית, שכן, הערכות גלובליות אומדות את המחיר הכלכלי של אלימות נגד נשים בכ-2% מהתוצר הגלובלי השווים ל-1.5 טריליון דולר.³¹ מחקר של המכון האירופי לשוויון מגדרי (EIGE) העריך כי העלות של אלימות במשפחה באיחוד האירופי היא למעלה מ-109 מיליארד יורו ואילו ההוצאה על דרכי טיפול להפחתת הנזק ומניעת אלימות חוזרת בתוך המשפחה מהווה כ-3% בלבד מהעלות של האלימות במשפחה.³² לפיכך, סביר שגידול בהוצאה המזערית שמושקעת כיום למיגור התופעה ושיקום תביא להפחתת ההיקף וההשפעה שלה.

יישום עיקרון השיקום – בתי משפט קהילתיים

בעקבות ממצאי העיקריים של דו"ח דורנר כפי שמפורט מעלה, הוקם מודל חדש הנקרא "בתי משפט קהילתיים".³³ בתי המשפט הקהילתיים נועדו להעביר את עוברי החוק לאפיק טיפולי שיקומי תוך השבתם לקהילה תוך שימוש בתוכניות גמילה, שיקום ושירותי רווחה. כיום במדינת ישראל פועלים שישה בתי משפט קהילתיים היושבים תחת בית משפט השלום. המודל מבוסס על ההנחה לפיה חלק ניכר מהעבירות מתבצעות על רקע קשיים חברתיים-כלכליים. מטרתם המוצהרת העיקרית של בתי משפט אלו היא למנוע מצב של רצידיביזם. עיקר הענישה בבתי משפט אלה מבוססת על מאסר על תנאי, פיצויים לנפגע העבירה או תשלום קנס. מודל בתי המשפט הקהילתיים יצא לפועל כתוכנית פיילוט בשנת 2014. נוכח הצלחת תקופת הניסיון של הפעלת בתי המשפט הקהילתיים, משרד המשפטים הפיץ תזכיר חוק במטרה לעגן בתי משפט אלה בחקיקה כהוראת שעה בחוק סדר הדין הפלילי.³⁴ נציין כי לפני מספר חודשים אף התקבלה החלטת ממשלה להרחיב את בתי המשפט הקהילתיים לכל רחבי המדינה תוך הקצאת תקנים ותקציבים.³⁵

עבירות אלימות במשפחה הן מסוג העבירות המרכזיות אשר מטופלות בבתי משפט אלה, ובהתאם למחקר שנערך בשנת 2018, עברייני אלימות במשפחה היוו 22% ממטופלי התוכנית.³⁶ ניתוב תיקים רבים מסוג אלימות במשפחה לבתי המשפט הקהילתיים עשוי ללמדנו על תפיסת המערכת המשפטית כי בהקשר עבירות אלה, במקרים רבים עסקינן באופי עברייני הניתן לשיקום. הנתונים הראשוניים בכל הנוגע לבתי המשפט הקהילתיים מצביעים על כך שנכון לסוף שנת 2019, **90% ממסיימי התוכנית אינם חזרו לעולמות הפשיעה**.³⁷

²⁸ זיו לידרור ועידן פורטנוי, לעיל ה"ש 13, בעמ' 11-12.

²⁹ שם.

³⁰ שם.

³¹ שדולת הנשים בישראל, לעיל ה"ש 1 בעמ' 2.

³² שדולת הנשים בישראל, לעיל ה"ש 1 בעמ' 2.

³³ "בתי משפט קהילתיים" אתר הרשות השופטת (2.8.2020) <https://bit.ly/3HlHP10>.

³⁴ תזכיר חוק סדר הדין הפלילי (תיקון מס' ... והוראת שעה) (בתי משפט קהילתיים), התשפ"א-2020, [לעיון בתזכיר](#).

³⁵ משרד ראש הממשלה, ייעול מדיניות הענישה ושיקום האסירים, החלטה 1840; בתי משפט קהילתיים בישראל, דניאלה ביניש ועדי בלוטנר, משפט מפתח <https://bit.ly/3m5pL2S>.

³⁶ מרכז המחקר והמידע של הכנסת הטיפול בעבירות סמים בבתי המשפט הקהילתיים בעמ' 20 (04.02.2020).

³⁷ מבקר המדינה, לעיל ה"ש 4 בעמ' 544.

נתוני ההצלחה המרשימים בשילוב העובדה שחלק ניכר מהמטופלים בבתי המשפט הקהילתיים הינם עבריינים בתחום אלימות במשפחה, עשוי להצביע על הפוטנציאל החיובי של שיקום אסירים ומניעת עבריינות חוזרת בתחום זה.

תכניות השיקום הקיימות בישראל

המענים הקיימים בישראל לשיקום עבריינים חוזרים של אלימות במשפחה ניתנים בשלבים השונים של ההליך הפלילי. ראשית, בהתניה שיפוטית ובצווי בתי המשפט, שירות המבחן למבוגרים³⁸ מפעיל בפריסה ארצית טיפול קבוצתי ייעודי לגברים הנוהגים באלימות זוגית ככל שנמצאו מתאימים. כך לדוגמה, ההוסטל בית נועם³⁹ אשר ממומן ומפוקח על ידי משרד העבודה והרווחה והשירותים החברתיים מהווה בית טיפולי לגברים הנוהגים באלימות כלפי בנות זוגם. הגברים המופנים להוסטל על ידי קציני שירות מבחן, עובדים סוציאליים מהמחלקות לשירותים חברתיים, מרכזים למניעת אלימות ועובדים סוציאליים מיחידות הסיוע ורש"א. קבלתם למסגרת מותנית באישור הפיקוח הארצי של שירות המבחן למבוגרים.

כמו כן, גם בבתי הסוהר עצמם קיימות תכניות למניעת אלימות במשפחה שהמרכזית מביניהן היא המחלקה הטיפולית "בית תקווה" בכלא חרמון שמספקת למטופלים מסגרת קהילתית.⁴⁰ התוכנית מנצלת את הניתוק הפיזי מהמשפחה והמגורים המשותפים ויוצרת קרקע פורייה להתהוות יחסים בין-אישיים חדשים, שמתוכם עולים התכנים הטיפוליים לעבודה בקבוצות. מחקר שבדק את הצלחת התוכנית הראה כי התוכנית יעילה ומצליחה להפחית שיעורים של רצידיביזם. לראייה, המחקר מעיד על כך שבתום שלוש שנים מהשחרור, הסיכון להיאסר בקבוצת הטיפול קטן ב-49.1% מקבוצת הביקורת, והסיכון להיעצר קטן ב-55.1% מקבוצת הביקורת. המטופלים סבורים שההצלחה נובעת משילוב של כמה גורמים: תכנית במודל דמוי קהילה טיפולית, מגוון רחב של טיפולים, משך ארוך למדי של התוכנית (כשנה) וחשיפת המטופלים לתעסוקה ולחינוך. יחד עם זאת, יש לזכור כי מדובר בתוכנית שנמצאת בתוך בית הסוהר, כך שתנאי לטיפול במסגרתה מהווה הרשעה בעבירת אלימות במשפחה.⁴¹

זאת ועוד, הוסטל "מפתחות" שמפעילה הרשות לשיקום האסיר (להלן: רש"א) מהווה מסגרת סגורה וייחודית המיועד לאסירי אלימות במשפחה ששחררו על תנאי.⁴² ההוסטל עובד עם אסירים שכבר שוחררו לקהילה. הרציונל שבבסיס התוכנית נעוץ בעובדה ששליש מהנשים המוכות חוזרות לבן זוגן האלים, ולכן הגבר עלול לצאת מכותלי בית הסוהר כשהתוקפנות והכעס עדיין מקוננים, מבלי לקחת אחריות על התנהגותו האלימה ולהמשיך לדבוק בה. לפיכך, ההוסטל שם דגש על יישום שיטת ההתערבות הזוגית המוזכרת לעיל.

התוכנית הלאומית למניעה וטיפול באלימות במשפחה⁴³ היא תוכנית הפועלת תחת משרד הרווחה והביטחון החברתי, ומטרתה יצירת שיתופי פעולה ומענים מתואמים ומורחבים של משרדי הממשלה בנושא אלימות במשפחה. היחידה מספקת מענה לתופעת האלימות במשפחה במגוון דרכים, ביניהם הקמת שירות טיפול לגבר הנוהג באלימות, תוך דגש על שיפור הגיוס לטיפול והתאמת המענים לגברים על כל רצף האלימות. התוכנית אושרה בשנת 2017, אולם הועבר אליה פחות ממחצית התקציב אשר הובטח ליישומה. בדוח מבקר המדינה "דוח ביקורת על תופעת האלימות בין בני זוג"⁴⁴ נכתב כי בשנים 2017-2020 הממשלה הקצתה 128

³⁸ "שירות המבחן למבוגרים" משרד הרווחה והביטחון החברתי <https://bit.ly/3EyzNA0>.

³⁹ "בית נועם" עמותת קשת <https://bit.ly/3mEx3uH>.

⁴⁰ צוהר לבית הסוהר 10 – סקירות ומחקרים חדשים בתחומי הכליאה ואסירים בישראל (אסופת מאמרים) בית התקווה: טיפול קבוצתי בגברים אלימים בעמ' 21.

⁴¹ באדי חסייסי ואח', הערכת תכנית "בית התקווה" לשיקום עברייני אלימות במשפחה (06.2015).

⁴² "הוסטל מפתחות – הוסטל לפיתוח מיומנויות משפחתיות (אלמ"ב)" אתר הרשות לשיקום האסיר. <https://bit.ly/3lNaKT3>.

⁴³ התוכנית הלאומית למניעה וטיפול באלימות במשפחה, משרד הרווחה והביטחון החברתי <https://bit.ly/3Dzxdcn>.

⁴⁴ מבקר המדינה ביקורת חברתית ההתמודדות עם תופעת האלימות בין בני זוג 60 (2021).

מיליון ₪ לתוכנית, מתוך 300 מיליון ₪ שלפי הערכה דרושים לישומה. עוד מוסיף לתאר מבקר המדינה כי עקב כך ההתמודדות עם התופעה נותרה חלקית בלבד ומלווה בפתרונות זמניים.

קשיים וביקורת על הצלחת מאמצי השיקום בישראל

בישראל, הוועדה הבין משרדית סימנה את תחום הטיפול בגברים אלימים כאחד התחומים שיש לערוך בהם שינויים ושיפורים על מנת לקדם את צמצום תופעת האלימות כלפי נשים, בין השאר באמצעות הרחבה ושיפור של המענים הקיימים בקהילה, המענים החוץ-ביתיים ובמיוחד, המענים לאסירים משוחררים אשר נוטים לשוב לסורס.⁴⁵ זאת, נוכח הענישה המאופיינת במאסרים קצרים יחסית המביאים להגדלת ההסתברות לעבריינות חוזרת וחזרת האסיר המשוחרר אל ביתו שלמעשה היווה את "זירת הפשע".

חרף הרחבת השימוש בענישת עבודות השירות, שיתרונה הינו מניעת כליאה המסלילה לחיים עברייניים כאמור לעיל, עמדת שירות בתי הסוהר היא כי הממונה על עבודות השירות נטול סמכות לקבוע את מסוכנות האסיר בעת בחינת התאמתו לעבודות השירות הפוטנציאליות השונות. שירות בתי הסוהר טוען כי חרף גיוס עובדים סוציאליים לטובת יישום תוכניות שיקום בבתי הסוהר, **אסירים המרצים תקופת מאסר קצרה יחסית נוטים שלא להשתתף בתוכניות השיקום. כתוצאה מכך, חלק ניכר מהמשתחררים לא עוברים כל תהליך שיקום בעת ריצוי מאסרם. טענה זו רלוונטית ביותר לענייננו, שכן הנתונים מצביעים על כך ש-66% מהאסירים מתחום עבירות אלימות במשפחה מרצים תקופת מאסר קצרה יחסית.**⁴⁶

בנוסף, תוכניות השיקום מטעם שירות בתי הסוהר נערכות בשפה העברית. בשל היעדר הנגשה לדוברי שפות אחרות, אסירים שאינם דוברים את השפה העברית בצורה שוטפת, עשויים להימנע מהשתתפות בתוכניות השיקום מטעמים אלה. בפרט, מצוין כי מחצית מהכלואים הפליליים בבתי הסוהר הינם ערבים, ומכאן שחלק בלתי מבוטל מציבור זה בעל קושי משמעותי להשתלבות בתוכניות השיקום. כמו כן, בשנים האחרונות התפתחו תוכניות שיקום פרטיות. על אף הפוטנציאל החיובי של תוכניות שיקום שכאלה, לא ניתן להסתמך על השפעתן נוכח קשיים כמו היעדר גורם רגולטורי המפקח על תוכן תוכניות אלה ואי יכולת כלכלית מצד אסירים רבים לשלם בעבורן. נראה כי לצד הקשיים התקציביים והטכניים, קושי מרכזי נוסף הוא היעדר מוטיבציה. אסירים רבים נאותים להשתתף בתוכניות שיקום בכפוף לאיומים בסנקציות או הטבות אחרות. בתוכניות שיקום קיימת חשיבות למוטיבציה פנימית ורצון כנה של האסיר להשתקם והשתתפות שלא מרצון עשויה לפגום בהליך כולו.

בסופו של דבר, נראה כי **37% מכלל הכלואים בגין עבירות אלימות במשפחה לא טופלו באף אחת ממסגרות השיקום הרלוונטיות של שירות בתי הסוהר.** דו"ח מבקר המדינה הצביע מפורשות על סכנה ממשית לבני המשפחה נוכח פער זה.⁴⁷ נתון זה מתכתב עם העובדה שמרבית האסירים המרצים מאסר בשל עבירות אלימות בתוך המשפחה אינם משתחררים בשחרור על תנאי ולכן **אינם נדרשים כלל לשיקום.** כיום, רק אסירים אשר שוחררו ממאסר לאור החלטת ועדת שחרורים חייבים בשיקום ע"י הרשות לשיקום אסירים (להלן: רש"א). לפי נתוני דו"ח מבקר המדינה, אחוז האסירים המשוחררים המחויבים בשיקום תחת פיקוח רש"א הינו 22%. כך לדוגמא, לפי נתוני שב"ס, בשנת 2019 רק 91 מתוך 1693 מאסירי אלימות במשפחה השתחררו בשחרור מוקדם על תנאי. **הבקשות לשחרור מוקדם נדחות לרוב בשל רמת מסוכנות – דבר שיוצר מצב אבסורדי שבו האסירים אומנם משלימים את תקופת המאסר, אך משתחררים ללא כל פיקוח ושיקום.**

⁴⁵ שדולת הנשים בישראל, לעיל ה"ש 1, בעמ' 3.

⁴⁶ שחרור אסירים שנכלאו בשל עבירות אלימות במשפחה – היבטים בהיערכות הרשויות, לעיל ה"ש 10, בעמ' 8.

⁴⁷ מבקר המדינה, לעיל ה"ש 4, בעמ' 460.

אותם אסירים חוזרים לאותן בנות הזוג או לבנות זוג חדשות מבלי לעבור שום הליך שיקומי, ולכן אין זה מפתיע שהם חוזרים על אותן הפעולות האלימות. ראייה לכך היא כי בשנת 2019, לכמחצית מהחשודים על אלימות במשפחה היה לפחות תיק אחד נוסף בגין עבירה זו.⁴⁸

כפי שנרחיב בהמשך, עולה כי 83% מהאסירים בתחום עבירות אלימות במשפחה ששוחררו בשנת 2019 שוחררו במסגרת שחרור מנהלי.⁴⁹ שחרור מסוג זה אינו נדרש למאפייני העבירה בגינה נכלא האסיר ואינו לוקח בחשבון את מידת הסיכון הנשקפת ממנו. כמו כן, שחרור זה אינו כולל הגבלות כלשהן על האסיר המשוחרר. במצב של שחרור אסיר מתחום אלימות במשפחה לאחר ריצוי מלא של תקופת המאסר, מתקיים דיון בוועדות אלימות במשפחה מחוזית בעניינו. זאת, על מנת לגבש הערכת מסוכנות ומן המלצות להיערכות שירותי הרווחה בקהילה לקראת שחרורו. הנתונים מצביעים על כך שכ-90% מהאסירים המשוחררים בתחום עבירות אלימות במשפחה מוגדרים כבעלי רמת מסוכנות בינונית-גבוהה.⁵⁰

4. סקירת המצב החקיקתי:

א. ענישה ביחס לרצידיביזם

מאסר על תנאי – בית המשפט רשאי להחליט שעונש המאסר יהיה מקצתו או כולו על תנאי. ענישה זו כוללת בתוכה שיקום הנאשם ע"י הימנעותו ממאסר, שכאמור לעיל נודע כגורם שעשוי להגביר את הסיכוי של הנאשם "ליפול" לעבריינות חוזרת. ה"תנאי" חייב להיות לתקופה ארוכה משנה וקצרה משלוש שנים, ובתקופה זו לא יישא האדם עונש מאסר אלא רק אם שב וביצע את העבירה.⁵¹ אדם שנדון למאסר על תנאי והורשע בשל עבירה נוספת, קיימת חובה על בית המשפט להפעיל את תנאי המאסר.⁵²

התחייבות כספית – לאחר שהרשיע אדם, רשאי ביהמ"ש לצוות שהנאשם יתחייב להימנע מעבירה במסגרת תקופה שיקבע בית המשפט שלא תעלה על שלוש שנים וזאת בנוסף לעונשים שהוטלו עליו.⁵³ אפילו אם האדם לא הורשע, ככל שקבע בית המשפט שהנדון ביצע את העבירה, הוא רשאי להטיל תקופת התחייבות שלא תעלה על שנה אחת.⁵⁴ ההתחייבות תהיה בסכום שלא יעלה על סכום הקנס שמותר להטיל בשל העבירה שנקבע שביצע או הורשע הנדון.⁵⁵

ב. ענישה ביחס לאלימות במשפחה

הרתעה ע"י החמרה בענישה: אחת הדרכים למניעת הישנות עבירת אלימות במשפחה הינה החמרה בענישה בתחום. אדם אשר עבר עבירת תקיפה או תקיפה הגורמת חבלה ממשית כלפי בת זוגו, דינו עונש כפול מהעונש הקבוע בחוק.⁵⁶ כמו כן, אדם הפוצע את בן משפחתו דינו כפל העונש הקבוע בחוק.⁵⁷ אדם החובל את בני משפחתו חבלה חמורה דינו מאסר עשר שנים (שלוש שנים מעל הדין הרגיל).⁵⁸ כמו כן, הגורם לחבלה מחמירה קיים עונש מינימום בחוק רק בזמן שהעבירה כלפי בן משפחה.⁵⁹ בחוק העונשין ישנן מספר נסיבות שבהן הגורם בכוונה או באדישות למותו של אדם דינו מאסר עולם ועונש זה בלבד. אחת מהנסיבות הינה שהקורבן

⁴⁸ ריכוז נתונים לקראת יום המאבק באלימות כלפי נשים, לעיל ה"ש 10, בעמ' 17.

⁴⁹ שחרור אסירים שנכלאו בשל עבירות אלימות במשפחה – היבטים בהיערכות הרשויות, לעיל ה"ש 10, בעמ' 7.

⁵⁰ שחרור אסירים שנכלאו בשל עבירות אלימות במשפחה – היבטים בהיערכות הרשויות, לעיל ה"ש 10, בעמ' 15.

⁵¹ ס' 52 לחוק העונשין, התשל"ז – 1977.

⁵² ס' 55(א) לחוק העונשין.

⁵³ ס' 72(א) לחוק העונשין.

⁵⁴ ס' 72(ב) לחוק העונשין.

⁵⁵ ס' 72(ג) לחוק העונשין.

⁵⁶ ס' 382 לחוק העונשין.

⁵⁷ ס' 335(ב) לחוק העונשין.

⁵⁸ ס' 335(א1) לחוק העונשין.

⁵⁹ ס' 329(ב) לחוק העונשין.

הוא בן זוגו של הרוצח והרצח נעשה לאחר התעללות שיטתית גופנית או נפשית ממושכת.⁶⁰ מהוראות חוק אלו אנו למדים כי מצוות המחוקק היא להחמיר את העונש כלפי מי שביצע עבירות אלימות נגד משפחתו או זוגתו.

ג. שיקום

כפי שעמדנו לאורך המסמך, אפיק השיקום הינו אפיק משמעותי ובעל חשיבות רבה להתמודדות עם תופעת הרצידיביזם בעבירות אלימות במשפחה. בהתאם, נרצה לסקור את החקיקה הקיימת העוסקת באפיק זה, וכן הצעות חוק רלוונטיות שנוגעות בסוגיה. נציין שלאחרונה הנושא זכה להתקדמות משמעותית באישור תיקון החוק למניעת אלימות במשפחה כפי שיוצג מטה.

טיפול בקהילה: אדם אשר הורשע בעבירה ונוכח בית המשפט כי הוא נוהג באלימות כלפי בן משפחתו, **רשאי** בית המשפט להטיל עליו צו שבמסגרתו יעבור טיפול בקהילה. בית המשפט רשאי לתת את הצו אפילו באם לא הורשע הנאשם, אולם קבע בית המשפט שהוא עבר את העבירה.⁶¹ כמו כן, בתי משפט קהילתיים כפי שפורט לעיל מקנים מסגרות טיפוליות שיקומיות במסגרת הקהילה (עמ' 9 למסמך זה).

הצעת חוק למניעת אלימות במשפחה (תיקון – התחייבות לקבלת טיפול), התש"ף-2020:⁶² בדברי ההסבר להצעת החוק נטען כי אף שהחוק תוקן ב-1996 ונוספה לו האפשרות לפיה רשאי בית המשפט להורות למורשע בעבירת אלימות במשפחה לעבור טיפול שיקומי, רק עשרות גברים אלימים הופנו לטיפול. ההצעה הנוכחית קוראת לתיקון החוק, כך שאם הוצא צו הגנה בית המשפט יהיה **מחויב** להורות על קבלת חוות דעת לפני השחרור שתוכן ע"י עובד סוציאלי ומעריך מוסמך. לאחר קבלת חוות הדעת ובהינתן מסגרת תקציבית מתאימה לטיפול, **יוכל בית המשפט להורות למחויב לקבל טיפול אף ללא הסכמתו.**⁶³ **ההצעה התקבלה בקריאה שלישית** ופורסמה ברשומות ב-21/12/2021.

הצעת חוק למניעת אלימות במשפחה (תיקון – תוכניות ומרכזי טיפול באלימות במשפחה) התשפ"א-2021: לנוכח העובדה שגברים רבים חוזרים לחיות עם משפחותיהם גם לאחר מקרים נשנים של אלימות במשפחה, כמו בשנים האחרונות בישראל מספר תוכניות טיפוליות שיקומיות שמטרתן ליצור מסגרת תומכת הממתנת את מסוכנותו של גבר אליים בשו בו למשפחתו. מסגרות אלו קיימות בעולם כבר עשרות שנים, והוכחו כאפקטיביות והיותן מצמצמות בצורה משמעותית את מספר הגברים האלימים. בישראל חלק ממסגרות אלו מופעלות ע"י המחלקה לשירותים חברתיים ברשויות מקומיות וחלקן ע"י ארגונים פרטיים ועמותות. לרוב פונים הגברים באופן וולנטרי למסגרות, ומשכך הם אינם ניתנים לפיקוח כלשהו ומרבים לעזוב את התוכניות בטרם עת.

בהצעה החוק מובאים מספר תיקונים בחקיקה שמטרתן גיבוש תוכנית מסודרת לגברים אלימים בקהילה, כאשר שר הרווחה אמון לייזום ויישום התוכנית. התוכנית תכלול הכרה במרכזים קיימים ופתיחת מרכזים חדשים. בנוסף, תוקנה סמכות לביהמ"ש להחליט במקרים מסוימים כי הפניה למסגרות טיפוליות מעין אלו תהווה תנאי לשחרור ממעצר. כמו כן, הענקת סמכות דומה לוועדת השחרורים לקבוע במקרים מסוימים

⁶⁰ ס' 301א(א)(6) לחוק העונשין.

⁶¹ ס' 86א(א) לחוק העונשין.

⁶² הצעת חוק למניעת אלימות במשפחה (תיקון – תוכניות ומרכזי טיפול באלימות במשפחה) התשפ"א-2021.

⁶³ דברי ההסבר להצעת החוק למניעת אלימות במשפחה (תיקון – התחייבות לקבלת טיפול), התש"ף-2020.

שכניסה לתוכנית טיפול תהווה תנאי לשחרור מוקדם.⁶⁴ מדובר בהצעה שמקדמת ח"כ אורלי לוי אבקסיס שנכון לזמן כתיבת מסמך זה הונחה על שולחן הכנסת לדיון מוקדם.

שחרור אסיר: ע"פ חוק שחרור ממאסר על תנאי, תשס"א-2001, אסיר אשר ריצה שני שליש מעונשו, זכאי לשחרור על תנאי היכול להינתן ע"י וועדת שחרורים. אסירים המשוחררים מוקדם מחויבים לרוב בתוכניות טיפול שונות. בעבירות אלימות במשפחה הוועדה מוסמכת לשחרר רק לאחר שהוגשה חו"ד של צוות מקצועי הכולל נציגים של משרד העבודה והרווחה ושל שב"ס הבוחנת את מסוכנותם.⁶⁵ עקב רמת המסוכנות הגבוהה של אסירי אלימות במשפחה, רובם אינם משתחררים בשחרור מוקדם,⁶⁶ וכתוצאה אינם מחויבים לתוכנית שיקום, ומשתחררים ללא פיקוח ותנאים מגבילים כלשהם. לא קיים כיום נוהל טיפולי ייעודי המסדיר את הטיפול בכלל אסירי אלימות במשפחה לאחר שחרורם מהכלא. לפי הערכת הרשות לשיקום האסיר רק כ-10% מהאסירים משתלבים בתוכניות שיקום בקהילה.⁶⁷

שחרור מנהלי: אפיק נוסף המאפשר שחרור מוקדם מעוגן בסעיף 68 בפקודת בתי הסוהר ומתבצע בהתאם לתפוסת המקומות בבתי הסוהר.⁶⁸ השחרור מתבצע עפ"י החלטת שב"ס, וחל במידה שווה על כלל האסירים, בכללותם עברייני אלימות במשפחה. השחרור אינו תלוי בהתנהגות האסיר ובמידת מסוכנותו, אלא רק בתקופת המאסר שנגזרה על האסיר וביתר המאסר שנותרה לו (חריג עבירות ביטחון). על אסיר המשתחרר בשחרור מנהלי חלים אותם תנאים כמו בשחרור על תנאי. בדו"ח מבקר המדינה הומלץ כי יש לפעול להסדיר את מנגנון השחרור המנהלי של אסירי אלימות במשפחה, תוך בדיקת מסוכנותם לפני שחרורם ובחינת התמריצים לטיפול – בתוך בית הסוהר ולאחר שחרורם, ובכפוף להודעה מסודרת לנפגעי העבירה.⁶⁹

ד. מניעה

בשלב זה נסקור אמצעים שבידם לסייע בהתמודדות עם אלימות במשפחה ככלל. עם זאת, מדובר באמצעים בעלי רלוונטיות גם לעבירות חוזרות, שכן בידם למנוע הישנות של עבירות אלימות במשפחה.

שלילת אפוטרופוסות: חוק הכשרות המשפטית והאפוטרופוסות מאפשר שלילה או הגבלת אפוטרופוסות של הורה במספר דרכים ביניהם: מי שהורשע ברצח או ניסיון לרצח בהורה האחר או ילדיו או הורשע בעבירות אונס/מעשה סדום בילדיו (שלילה זמנית למי שרק הוגש כתב אישום באותן עבירות).⁷⁰

הצעת חוק שלילת אפוטרופוסות (תיקון): שלילת האפוטרופוסות הטבעית עבור נאשמים ומורשעים בעבירות אלימות במשפחה, התשפ"א-2021): אמנם החוק כיום מתיר להורה להמשיך לשמש כאפוטרופוס אף אם הורשע בעבירות אלימות במשפחה (למעט עבירות קשות), אך הצעת החוק מרחיבה על הקיים ומוסיפה את עבירות החבלה בכוונה מחמירה ומעשה מגונה. להוספה יש חשיבות רבה לאור זאת שהסדרי הטיעון בתיקים חמורים נגמרים פעמים רבות בהרשעה לפי סעיפי עבירה פחותים אלה.⁷¹

⁶⁴ מתוך דברי ההסבר להצעת החוק למניעת אלימות במשפחה (תיקון – תוכניות ומרכזי טיפול באלימות במשפחה), התשפ"א-2021.

⁶⁵ חוק שחרור על מאסר על תנאי, התשס"א-2001.

⁶⁶ מנתונים שנמסרו ע"י משרד הרווחה, בשנת 2019, ב-90% מהדיונים שהתקיימו בנושא שחרור מוקדם של אסירי אלימות במשפחה החליטה הוועדה לא להמליץ על שחרור מוקדם.

⁶⁷ עדו אבגר **שחרור אסירים שנכלאו בשל עבירות אלימות במשפחה – היבטים בהיערכות הרשויות** (הכנסת, מרכז מחקר ומידע (2020).

⁶⁸ ס' 68א – 168 לפקודת בתי הסוהר (נוסח חדש), תשל"ב-1971.

⁶⁹ מבקר המדינה **ביקורת חברתית ההתמודדות עם תופעת האלימות בין בני זוג** 551 (2021) <https://bit.ly/3lKU3Yw>.

⁷⁰ ס' 27א לחוק הכשרות המשפטית והאפוטרופוסות (תיקון מס' 19).

⁷¹ דברי ההסבר להצעת חוק הכשרות המשפטית והאפוטרופוסות (תיקון – שלילת האפוטרופוסות הטבעית עבור נאשמים ומורשעים בעבירות אלימות במשפחה), התשפ"א-2021.

שלילת האפטרופסות למעשה מונעת זכויות מאדם שביצע עבירת אלימות במשפחה; ניתן לראות את תרומתה הן בהיבט ההרתעתי והן ביכולתה לצמצם את כוחו של העבריין בתא המשפחתי לאחר מעשה.

הרחקת בן משפחה אליים: בית-המשפט רשאי לתת צו האוסר על בן-משפחה אליים לבצע את הדברים הבאים: א. להיכנס לדירה בה מתגורר בן-משפחה שנפגע או להתקרב לדירה במרחק מסוים. ב. להטריד בן משפחה שנפגע בכל דרך ובכל מקום. ג. לפעול בכל דרך המונעת או מקשה על שימוש בנכס ששייך כדין לבן-משפחתו הנ"ל.⁷² מובן שלהרחקת בן משפחה אליים ישנה השלכה ישירה על מניעת רצידיביזם בעבירות אלו.

צו הגנה: צו שמטרתו לספק סעד מיידית לבני משפחה החשופים לאלימות במשפחה, זאת ע"י הגנה על בן משפחה מפני בן משפחתו שנהג בו באלימות. בית המשפט רשאי לתת את צו הגנה במקרים הבאים (הפרת צו הגנה היא עבירה פלילית שהעונש המרבי עליה הינו 4 שנות מאסר):⁷³

- התנהגות אלימה: א. אם נהג באלימות בבן משפחה או ביצע בו עבירת מין או כליאה שלא כדין. ב. אם התעלל בבן משפחה התעללות נפשית מתמשכת או התנהג באופן שאינו מאפשר לבן משפחתו ניהול סביר ותקין של חייו.
- צפי להתנהגות אלימה: התנהגות עושה העבירה נותנת בסיס סביר להניח כי הוא מהווה סכנה גופנית ממשית לבין משפחה או שהוא עלול לבצע בו עבירות מין.⁷⁴

אישור חופשת אסיר: לא תאושר חופשה של אסיר אשר הורשע או נידון בעבירות אלימות במשפחה (למעט במקרים מיוחדים).⁷⁵

מדברי שר המשפטים גדעון סער עולה כי קיימת היום עבודת מטה ממשלתית בהובלת המשרד לביטחון פנים לאיתור כלי טכנולוגי שיפקח על צווי ההגנה.⁷⁶ במקביל לכך, מקודמת הצעת חוק בנוגע לפיקוח צווי ההגנה, הנמצאת בהכנה לקריאה ראשונה: הצעת חוק למניעת אלימות במשפחה (תיקון) – פיקוח אלקטרוני על אדם שהוצא כלפיו צו הגנה), התשפ"ב-2021.⁷⁷ ההצעה נועדה להדק את הפיקוח כלפי אנשים שהוצא נגדם צו הגנה. בדברי ההסבר להצעת החוק נכתב כי ניסיון החיים מלמד כי צווי ההגנה מופרים לעיתים תכופות ואופן אכיפתם אינו אפקטיבי. כאשר מופר הצו – נשים רבות מוצאות עצמן נתונות ללחץ בן זוגן האלים שלא לדווח על הפרת הצו, או במקרים אחרים אין ראיות להפרת הצו פרט לעדות הצדדים, כך נוצר מצב של "מילה שלו כנגד מילה שלה". הצעת החוק כוללת פיקוח שמטרתו שהמפוקח ימנע מלהיכנס לאזור מסוים, ואמצעי נוסף המוודא כי המפוקח לא יתקרב לבן המשפחה שלבקשתו הוצא צו ההגנה. הפיקוח נעשה ע"י אמצעי פיקוח אלקטרוני המוצמד למפוקח ולאדם שלבקשתו הוצא צו הגנה בכפוף להסכמתו.⁷⁸

4. סקירת המצב הפסיקטי:

ההתייחסות בפסיקה בעבירות אלימות במשפחה לעניין רצידיביזם שמה דגש על טעמים שונים בענישה וניתן לראות שגזרי הדין לרוב נובעים מאיזונים בין טעמי הענישה השונים. דוגמא לביטוי האיזון בין טעמי שיקום לגמול, משתמעת מפסיקת בית המשפט בעניין **פלוני**,⁷⁹ שם נקבע כי שיקום נאשמים הוא אינטרס ציבורי

⁷² ס' 2 לחוק למניעת אלימות במשפחה, תשנ"א-1961.

⁷³ ס' 287(ב) לחוק העונשין, תשל"ז-1977, נבו 22, 75.

⁷⁴ ס' 3 לחוק למניעת אלימות במשפחה, תשנ"א-1991, נבו 2, 3.

⁷⁵ ס' כו לפרק 4 לפקודת נציבות 04.47.00 "חופשות אסירים" (12.09.02).

⁷⁶ פרוטוקול ישיבת המליאה ה-75 של הכנסת ה-24, עמ' 42 (17.11.2021).

⁷⁷ **הצעת חוק למניעת אלימות במשפחה** (תיקון) – פיקוח אלקטרוני על אדם שהוצא כלפיו צו הגנה), התשפ"ב-2021.

⁷⁸ דברי ההסבר להצעת החוק למניעת אלימות במשפחה (תיקון) – פיקוח אלקטרוני על אדם שהוצא כלפיו צו הגנה), התשפ"ב-2021.

⁷⁹ ע"פ 4875/11 מדינת ישראל נ' פלוני בפס"י 11, (נבו 26.01.2012).

לעיתים גם במידה העולה על התועלת המופקת מעונש מאסר וכי רק במקרים בהם הסיכון שההליך השיקומי לא יהיה אפקטיבי יהיה ניתן להעדיף את שיקולי הגמול. מנגד, אלימות במשפחה הוגדרה בבית המשפט כ"מכת מדינה" הדורשת חובה להחמיר בענישה, מה שעשוי להוביל להעדפת שיקולי הגמול במקרים שונים.⁸⁰ בשל ריבוי המקרים וחומרתם ניתן דגש על ענישה מחמירה ובלתי מתפשרת כאשר האלימות מופנית כלפי נשים מצד בן זוגם.⁸¹

במקרים בהם נאשמים ניצבים בפתחו של בית המשפט כשבעברם עבירות קודמות דומות, ביהמ"ש נוטה להעדיף שיקולי גמול וההרתעה על פני שיקולי שיקום ונסיבות אישיות. כך, כפי שנקבע בעניין **פלוני**,⁸² "יש לקבל את הטענה כי כאשר מדובר בעבירות של אלימות קשה המבוצעות **בתוך התא המשפחתי** וכאשר מדובר בנאשם עם עבר פלילי, בין היתר **בתחום האלימות בתוך המשפחה**, הרי שניסיבותיו האישיות צריכות לסגת בפני שיקולי הגמול וההרתעה".

בישראל לא קיים עונש מינימום בעבירות אלימות במשפחה, ואין אחידות במגמת הענישה, שעשויה להיות לעיתים קלה⁸³ ולעיתים מחמירה.⁸⁴ מחקרים שבחנו גזרי דין שונים בנושא אלימות במשפחה מצאו נימוקים שונים בהם בית המשפט משתמש להקלה בענישה, התלויים בנסיבות השונות,⁸⁵ ביניהן:

- **אזרח נורמטיבי** – ניסיון להראות שהאדם שנקט באלימות הוא אזרח נורמטיבי ושומר חוק/ ניסיון זה מתבטא בהצגת שירותו הצבאי, העובדה שהוא מועסק בעבודה מסודרת ותרומתו לחברה.
- **ניתוק הקשר** – לעיתים בעקבות מעשי האלימות מנותק הקשר עם המשפחה. בראי חלק מהשופטים ניתוק זה נחשב כבר כחלק מהענישה.
- **חלוף זמן מביצוע העבירה** – בתי המשפט מתחשבים בעובדה שבשל התמשכות ההליכים חלף פרק זמן ארוך מביצוע העבירה עד למתן גזר הדין. ההסברים לנימוק זה הינו שהנאשם פעמים רבות השתקם כבר.
- הסבר נוסף מתבסס על נימוק ההרתעה שנימוק זה כוחו יפה כאשר הענישה מיידית, וכאשר חולף פרק זמן ארוך מביצוע העבירה פג טעמו.

מהדברים עולה שישנה חקיקה ענפה בנושא אלימות במשפחה אף שאינה מתמקדת בעבירות חוזרות לעניין זה. ניתן לראות כי בשנים האחרונות לאור הדיון הציבורי הנרחב בנושא עבירות האלימות במשפחה, עלו הצעות שונות שנותנות מענה להיבטים שונים של עבירות חוזרות. כמו כן, בפסיקה נראה שישנה התייחסות לרוחב התופעה, וכי לביהמ"ש שמור תפקיד מרכזי בפסיקותיו ובהפעלת מנגנוני האכיפה השונים.

5. משפט משווה

אמנת איסטנבול

אמנת איסטנבול היא אמנה בינלאומית של מועצת אירופה בנושא אלימות נגד נשים הקובעת סטנדרטים למניעה וטיפול באלימות נגד נשים ואלימות במשפחה. האמנה הופכת להיות הסטנדרט הבינלאומי המקובל כיום, "Best Practice" בתחום אלימות במשפחה, והיא מייצרת מסגרת שבתוכה על כל מדינה לפעול כדי

⁸⁰ ע"פ 305/12 מדינת ישראל נ' חיים צוונר זליג (נבו) 24.06.2013.

⁸¹ ראו רע"פ 1884/19 פלוני נ' מדינת ישראל (14.03.2019); ע"פ 3011/17 מיכה מכלוף נ' מדינת ישראל (31.01.2019).

⁸² ע"פ 6873/13 פלוני נ' מדינת ישראל (נבו) 25.02.2014.

⁸³ ראה ע"פ 7032-05-16 מדינת ישראל נ' אמיר מוסקוביץ; הנאשם הורשע בעבירת איומים כאשר איים לרצוח את בת זוגתו ולא נשפט למאסר בפועל כלל (נדון למאסר על תנאי וקנס גרידא).

⁸⁴ ראה רע"פ 1923/11 **חטיב נגד מדינת ישראל**; הנאשם הורשע בתקיפת בת זוג ואיומים ונדון ל-12 חודשי מאסר.

⁸⁵ ענת פירסט ומיכל אגמון-גונן "המכוננית שווה יותר? הענישה בעבירות אלימות נגד בנות זוג" **עיונים במשפט** מגדר ופמיניזם (תשס"ז), 545; אורלי לוטן **אלימות נגד נשים – היקף התופעה וסוגיית הענישה** (הכנסת, מרכז מחקר ומידע 2006).

לעמוד בחובותיה.⁸⁶ נכון לחודש נובמבר 2020, 45 מדינות חתומות על האמנה (כולל האיחוד האירופי), מתוכן 34 אשררו אותה בבית המחוקקים שלהן.⁸⁷

האמנה מבוססת על ההנחה שאין סוכנות או מוסד אחד שיכולים להתמודד לבד עם אלימות נגד נשים ואלימות במשפחה. מענה אפקטיבי לאלימות כזו דורש פעולה מתואמת על ידי שחקנים רבים ושונים. האמנה דורשת שהמדינות תיישמנה מדיניות כוללת ומתואמת המערבת סוכנויות ממשלתיות, ארגונים לא ממשלתיים, פרלמנטים לאומיים ורשויות. המטרה היא שהמדיניות למניעת אלימות נגד נשים ואלימות במשפחה תתבצע בכל רמות הממשל ובכל הגופים והמוסדות הרלוונטיים. האמנה מחולקת לכמה פרקים שהעיקריים בהם עוסקים בנושאים מניעה, הגנה, תביעה וניטור (מנגנוני פיקוח).

מניעה: ע"י קמפיינים להגברת המודעות והטמעה בתכני החינוך, הסמכת אנשי מקצוע שבאים במגע עם הנפגעים, **הקמת תוכניות טיפול לעבריינים**, שילוב ארגונים לא ממשלתיים ותמיכה במחקרים על המצב הקיים ועל יעילות הפתרונות.

הגנה ותמיכה: הבטחת שלום הנפגע/ת באמצעים הדרושים לרבות הרחקת הפוגע, הבטחת גישה למידע ולשירותי תמיכה בפריסה גאוגרפית, הקמת מקלטים וקווי סיוע.

תביעה: הגדרת סוגי האלימות הנמנים באמנה כעבירות לפי חוקי המדינה המתחייבת לקיום האמנה. בכלל זה: נישואין בכפייה, אלימות פיזית ונפשית, אלימות מינית, מילת נשים, הפלה כפויה, עיקור כפוי, הטרדה מינית, וסיוע לביצוע עבירות אלימות. האמנה דורשת לפעול לאכיפה של החוק תוך תגובה מיידית של הרשויות בטיפול בהליכי החקירה והתביעה. עוד נקבע בהקשר זה כי אין להכיר בנסיבות תרבותיות כהצדקה לאלימות נגד נשים ואלימות בתוך המשפחה; כי על המדינה לפצות את הקורבנות במקרה של מחדל גופי האכיפה בביצוע פעולות מניעה; מתן משקל להתנהגות אלימה ולרקע עברייני במסגרת קביעת הסדרי משמורת; **הטלת סנקציה משמעותית על הנאשם, בין השאר, כאשר מעשה האלימות חוזר**, איסור על קיום הליכים אלטרנטיביים ליישוב הסכסוך וכן המשך קיום הליך גם לאחר משיכת התלונה.

ניטור: מנגנון מעקב המורכב משני נדבכים:⁸⁸ גוף פיקוח של קבוצת מומחים לפעולה נגד אלימות כלפי נשים ואלימות במשפחה. גוף פוליטי המורכב מועדה של כל הצדדים המעורבים באמנה, המורכבת מנציגי המדינות. באמצעות הליך המבוסס על דיווח, גוף הפיקוח יעריך מדדים שונים של יישום האמנה על ידי המדינות החתומות. בנוסף לדיווחים המתקבלים מהמדינה תחת ביקורת, ניתן יהיה לקבל מידע מארגונים לא ממשלתיים באותה מדינה. פרלמנטים לאומיים מוזמנים גם הם להשתתף בניטור. אם המידע שמתקבל לא מספק או שקיים נושא מסוים הדורש תשומת לב, גוף הפיקוח יכול לנסוע למדינה במטרה לחקור את הנושא מקרוב. על בסיס המידע שיגיע, גוף המומחים יכול להוציא מסקנות במטרה לשפר את יכולות יישום האמנה וכן יוכל לפרסם המלצות למדינה המבוקרת.

בתי משפט ייעודיים בעולם להתמודדות עם עבירות אלימות במשפחה:

עיסוקם המלא והתמחותם של בתי משפט אלו הן עבירות אלימות במשפחה. אנשי הצוות מתמחים בעבירות אלימות במשפחה ובתי המשפט נמצאים בקשר רציף עם מרכזי הגנה לקורבנות אלימות במשפחה. כיום

The European Parliament's Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs, Violence⁸⁶ against women and the EU accession to the Istanbul Convention – Study for the FEMM Committee (2018)
CEDAW General Recommendation No. 35 on gender-based violence against women, updating general⁸⁷ recommendation No. 19 (CEDAW/C/GC/35) 2017.
⁸⁸ שדולת הנשים בישראל, לעיל ה"ש 1.

פועלים כ-300 בתי משפט כאלו בארה"ב, אנגליה, קנדה, ספרד, מדינות דרום אמריקה ועוד.⁸⁹ הייחודיות של בתי משפט אלו מאפשרת להם להתמקד בפתרון הגורמים הבסיסיים לסוג הפשיעה בה הם עוסקים.⁹⁰

קשה לטעון באופן כללי כי בתי משפט ייחודים אכן מפחיתים רצידיביזם, זאת משום שאין מודל אחיד לבתי משפט ייחודיים וכל בית משפט מאמץ לעצמו שיטת עבודה וענישה ייחודית משלו. דוגמה לכך הוא מחקר שנערך ע"י משרד המשפטים בממשל האמריקני (U.S. Department of Justice) הכולל 24 בתי משפט לעבירות אלימות במשפחה במדינת ניו-יורק.⁹¹ המסקנה הייתה כי לבתי משפט אלו יש השפעה חיובית קטנה על הפחתת רצידיביזם.⁹² באופן ספציפי, בתי משפט אשר נקטו מדיניות המתמקדת בהתרעה על ביצוע עבירה חוזרת, הטלת סנקציות על נאשמים שלא צייתו לצווי בית המשפט והענקת סיוע בבטיחות לקורבנות האלימות סייעו להפחתת הרצידיביזם.⁹³

חקיקה ותוכניות לפי מדינות:

סקוטלנד

בשנת 2016 החלה מדינת סקוטלנד בתהליך הפחתת רצידיביזם ע"י חיזוק המעגלים הקהילתיים ושירותי הרווחה במערכת המשפט הפלילית.⁹⁴ האסטרטגיה הלאומית לצדק קהילתי בסקוטלנד מושתתת על אימוץ מדיניות שעתידה לצמצם את שיעורי הרצידיביזם ובמקביל לסייע ביצירת חברה צודקת, שוויונית ומכילה יותר שבה אנשים אכן משלמים את המחיר על פשעיהם, אך מקבלים תמיכה מהקהילה שלהם. כחלק מאסטרטגיה זו ביצעה המדינה כמה רפורמות:

1. מעבר ממדיניות של מאסרים קצרים למדיניות של מעורבות קהילתית:⁹⁵
ביוני 2019 הרחיב הפרלמנט הסקוטי את החזקה נגד מאסרים קצרים (3-12 חודשים), במטרה למנוע רצידיביזם בעבירות אלימות ולקדם את המעבר ממדיניות של מאסרים קצרים אל מדיניות יעילה יותר של שיקום ומיזוג בקהילה. מדיניות זו עתידה לצמצם את כמות האסירים לטווח קצר בבתי כלא וכך תפנה משאבים לשיקומם של אסירים המרצים עונשי מאסר ארוכים יותר. החזקה המדוברת אינה איסור על מאסרים קצרים, אלא מטרתה היא לעודד את בתי המשפט להטיל מאסרים קצרים רק לאחר שבחנו את יעילותם של האלטרנטיבות המוצעות.
2. The Community Payback Order (CPO) – צו אלטרנטיבי למאסר לתקופות בין 6 חודשים ל-3 שנים: צו בית משפט המהווה אלטרנטיבה למאסר לתקופות שבין 6 חודשים ל-3 שנים,⁹⁶ התוכנית יכולה לכלול אחד או יותר מהדרישות הבאות:⁹⁷
 - א. עבודה ללא תשלום או דרישת התנדבות אחרת.
 - ב. פיקוח על הפוגע, ביהמ"ש יחייב את הפוגע להיפגש עם עובד סוציאלי.
 - ג. חובת הימנעות מפעולות מסוימות (יצירת קשר עם הקורבן לדוגמה).

⁸⁹ יוזמה: הקמת בתי משפט יעודיים לטיפול באלימות במשפחה, אתר ויצ"ו, http://www.wizo.org.il/page_34964.
⁹⁰ ARIZONA LAW REVIEW, The Case for Experimental Problem-Solving Courts: Rehabilitation Through Behavioral Modification Programs, 35 (2013), [HTTPS://BIT.LY/33IEOL0](https://bit.ly/33IEOL0).

⁹¹ Amanda B. Cissner, Melissa Labriola, and Michael Rempel, Testing the Effects of New York's Domestic Violence Courts, February 2013, <https://bit.ly/3GFUg7m>.

⁹² שם עמ' 58.

⁹³ שם, עמ' 59.

⁹⁴ National Strategy for Community Justice, Scottish Government gov.scot, 24 Nov 2016, <https://bit.ly/3oTqvK7>.

⁹⁵ Reducing reoffending, Scottish Government gov.scot, <https://bit.ly/3dVpxXm>.

⁹⁶ Community Payback Order: practice guidance, Scottish Government gov.scot, 25 Jan 2019, <https://bit.ly/3pPxe72>.

⁹⁷ Community Payback Order Requirements Information pack, GCJA, <https://bit.ly/3GJCMqF>.

- ד. חובה להענקת פיצוי לקורבן.
- ה. ביהמ"ש יכול לחייב את הפוגע להישאר בכתובת מסוימת על מנת להבטיח את בטיחותו של הקורבן.
- ו. חובת השתתפות בתוכנית שיקום לימודית.
- ז. חובת טיפול במקרה של בעיה נפשית.
- ח. חובת טיפול במקרה של התמכרויות.
3. **ניטור אלקטרוני**:⁹⁸ הרחבת השימוש באמצעים אלקטרוניים לשם ניטור עבריינים במטרה לתמוך בתהליכי השיקום המדיניים ולמנוע מהנאשם לפגוע שוב.
4. **עוצר מעצר בית**:⁹⁹ עוצר המעצר בית (HDC), מאפשר לחלק מהאנשים הנידונים למאסר לרצות חלק מעונש המאסר שלהם בקהילה, בתנאי רישיון קפדניים. המטרה העיקרית של HDC היא לספק ליוצאים מהכלא חזרה מנוהלת לקהילותיהם, בכפיפות לתנאי עוצר והערכת סיכונים שמבוצעת ע"י שירות בתי הסוהר הסקוטי. HDC מספק הזדמנות לפקח על מוכנותו של אדם לשחרור. ניתן לספק להם תמיכה נוספת כדי להמשיך את תקופת HDC שלהם בקהילה, או להחזיר אותם למשמורת לפי הצורך.

ארה"ב

"Court Ordered Program",¹⁰⁰ זו תכנית לאומית שהוקמה ע"י ארגון "Court Ordered Classes" בארה"ב, שהינו ארגון פרטי שמטרתו היא הנגשת קורסים בצו בית משפט לעבריינים שנדרשים לכך (תכניות למכורים, לאלימות במשפחה, לניהול כעסים). הייחוד של התוכנית הוא שהיא מנגישה לעבריינים המשוחררים את הקורסים האופן מקוון. לא מפורסמים נתונים בגין הצלחת התוכנית למניעת רצידיביזם, אמנם זוהי בין התוכניות המובילות בארה"ב לקורסים בצו בית משפט.

מדינת אורגון

חופשת מעבר לטווח קצר :

בשנת 2013 מדינת אורגון הרחיבה את תכנית STTL,¹⁰¹ אשר מאפשרת לעבריינים מורשעים שמרצים את עונשם בכלא להרוויח את ההזדמנות לרצות את יתרת עונשם בקהילה. חופשת המעבר הורחבה ל-120 ימים. התוכנית נועדה לשפר את תהליך המעבר של אסירים משוחררים משירות בתי הסוהר אל הקהילות השונות במדינה. על האסיר לעמוד בקריטריונים שונים בכדי להשתתף בתוכנית, ולאחר שהוא מתקבל נבנית לו תכנית תעסוקה ומגורים. במידה והתוכנית מאושרת ע"י המדינה ו/או הרשות המקומית, יכול האסיר לרצות את יתרת עונשו מחוץ לכותלי הכלא. מעט מאוד אסירים שהחלו את התוכנית נכשלו בה ונאלצו לחזור לכלא, ובבחינת האסירים שעומדים בקריטריונים להשתתף בתוכנית אל מול אלו שלמעשה השתתפו בה ניתן להבחין באחוזי רצידיביזם נמוכים יותר בפרקי זמן של שנה, שנתיים ושלוש שנים.¹⁰²

⁹⁸ Reducing reoffending, Electronic monitoring, Scottish Government gov.scot, <https://bit.ly/3278RtG>

⁹⁹ Reducing reoffending, Home detention curfew, Scottish Government gov.scot, <https://bit.ly/3DZ6Dtf>

¹⁰⁰ "At-Home" Court Ordered Classes, Court Ordered Classes, <https://bit.ly/3s2DgnB>

¹⁰¹ JUSTICE REINVESTMENT INITIATIVE (JRI), URBAN instituts, <https://urbn.is/3DW1Rgm>

¹⁰² Short Term Transitional Leave Program in Oregon, Criminal Justice Commission state of Oregon, February 2019, <https://bit.ly/3oUeeoJ>

שיקגו – אילינוי

ארגון "בטוח יותר" (The Safer Foundation)¹⁰³, פועל כבר למעלה מ-44 שנים במדינת אילינוי ומתמקד בסיוע לאנשים עם רישום פלילי להשתלב בשוק העבודה ובחיי הקהילה, על מנת לצמצם את חזרתם לחיי הפשע. לפי אוניברסיטת לויולה בשיקגו, למשתתפים בתוכנית שהשיגו תעסוקה עם כניסתם מחדש לחברה יש סיכוי נמוך ב-58% לחזור לכלא מאשר ללא עזרתו של הארגון. הארגון עובד במספר מישורים:

חינוך:¹⁰⁴

- הארגון עוזר לאסירים משוחררים להשלים תעודת בגרות.
- הארגון מעניק לאסירים משוחררים כלים פרקטיים להשתלב בשוק העבודה. המודל מעודד את אסירים המשוחררים ליצור קשרים זה עם זה בכדי להרחיב את אפשרויות העבודה העומדת לפניהם.

שילוב מחדש בקהילה:¹⁰⁵

- אוריינטציה וקליטה: האסירים המשוחררים עוברים פגישות אוריינטציה וקליטה קבוצתיות, בהן הם משלימים תהליכי הערכה ע"י מומחים המסייעים לזהות אצלם חסמים לתעסוקה (כלכליים, רגשיים, פיזיים, חוסר השכלה/הכשרה וכו'). בנוסף, עוברים האסירים המשוחררים גם הכנות מנטליות על מנת לשפר את הבנתם לגבי הזמן והמאמץ הנדרשים כדי להחזיר את חייהם למסלולם.
- שירותי תמיכה: שירותי התמיכה של הארגון מלווים אסירים משוחררים המחויבים לטיפול בצו בית משפט, כגון: תוכניות לגמילה מסמים, ניהול כעסים או שירותי בריאות הנפש. לאחר הטיפול עליהם להשלים בהצלחה את ההערכות הנדרשות לפני תחילת תהליך ההעסקה.
- שירותי תעסוקה: רוב האסירים המשוחררים שמגיעים לארגון, מופנים לתוכנית מוכנות לעבודה בה הם לומדים כיצד למלא בקשה לעבודה, לכתוב קורות חיים להתכוון לראיונות עבודה ועוד. במקביל לתהליך זה, נציגים מהארגון מפתחים רשת קשרי תעסוקה על מנת לשלבם בשוק העבודה.

הדרכה כלכלית: הארגון מספק לאסירים משוחררים הדרכות כלכליות בנושאים שונים כגון: התמודדות עם חובות, מזונות, הונאות אשראי, הדרכה מס הכנסה, הדרכה בנקאית ועוד.¹⁰⁶

מועצת היועצים לצמצום רצידיביזם: בשנת 2001 עזר הארגון להקים את מועצת היועצים לצמצום רצידיביזם באמצעות תעסוקה (Council of Advisors to Reduce Recidivism through Employmen – CARRE), כמועצה מייעצת שתתמקד בהסרה/הפחתה של חסמי עבודה עבור אנשים עם עבר פלילי. המועצה מייצגת כיום יותר מ-100 גופים שונים ומספקת סיוע חקיקתי והסברה בנוגע לאסירים משוחררים.¹⁰⁷

¹⁰³ The Safer Foundation, <https://bit.ly/3oTwIWf>

¹⁰⁴ The Safer Foundation, EDUCATION, <https://bit.ly/3m5qK30>

¹⁰⁵ The Safer Foundation, COMMUNITY-BASED SERVICES, <https://bit.ly/3GfBMT>

¹⁰⁶ The Safer Foundation, FINANCIAL OPPORTUNITY CENTER, <https://bit.ly/3EYzIq4>

¹⁰⁷ The Safer Foundation, SAFER POLICY INSTITUTE, <https://bit.ly/3pZ5tZQ>

פיתוח כוח העבודה: תוכנית זו לכניסה חוזרת לשוק העבודה כוללת מתן שירותי הכשרת כוח אדם וסיוע לאנשים עם רישומי מעצרים או הרשעה וכאלה ששחררו מהכלא או שאמורים להשתחרר.¹⁰⁸ הארגון פועל בכמה אסטרטגיות שונות בכדי לייעל את התוכנית:

- ייעוץ מקצועי – הארגון מסתמך על מחקר ונעזר במומחים מהתעשייה בכדי לקבל הבנה מעמיקה יותר של גורמי שוק העבודה.
- פיתוח דיאלוג עם עסקים וארגוני הדרכה – הארגון מתאים את תוכנית ההכשרה שלו לצרכים הנוכחיים והעתידיים של בתי העסק בכדי לשפר את שיעורי התעסוקה. בנוסף, הארגון מקיים דיאלוג עם מכללות קהילתיות וארגוני הדרכה בכדי לשפר את תוכניות ההכשרה.

קליפורניה – סאן קוונטין

"The Last Mile" הוא ארגון ללא מטרת רווח שפועל בכלא סאן קוונטין בקליפורניה, שהוקם ע"י בית הכלא בשיתוף עם מחלקת השיקום של מדינת קליפורניה (California Department of Corrections and Rehabilitation). הארגון מפעיל תוכניות לימודים טכנולוגיים, לימודי תקשורת ומנהל עסקים עבור אסירים בבית הכלא.¹⁰⁹ בנוסף, מציע הארגון תכנית שנקראת "code 7370", במסגרתה סטודנטים מלמדים את האסירים תכנות.¹¹⁰ בשנת 2015 הוצעו לאסירים משרות קידוד מחוץ לכותלי הכלא; לאסירים במסגרת תכנית זו יש שיעורי רצידיביזם נמוכים של כ-7.1 אחוזים.

מסצ'וסטס

דיני מדינת מסצ'וסטס כוללים מספר פרקים שעוסקים בעבירות אלימות במשפחה:¹¹¹

- פרק 209A: קובע דרכי הנפקה ואכיפה של צווי הגנה, **OFPs** (Order for protection), בניהם סודיות כתובת הקורבן וחובת מסירת נשק של האדם המתעלל.
- סעיף 4 – צווים זמניים: במידה והקורבן הוכיח סבירות ניכרת לסכנה מיידית להתעללות, רשאי בית המשפט לקבוע צווי סעד זמני ללא הודעה מוקדמת, כפי שיראה צורך להגן על התובע מפני התעללות. אם התוקף לא יתייצב בפני ביהמ"ש ימשך תוקפם של הצווים.
- סעיף 7:
 - א. בשוקלו תלונה כנגד תוקף, רשאי השופט לחפש בכלל הרישומים והנתונים במערכות השונות במדינה בכדי לוודא את עברו הפלילי של הנאשם. במידה ולנאשם יש עבר פלילי הכרוך בעבירות אלימות במשפחה, רשאי השופט ליידע את גורמי אכיפת החוק המתאימים ולהורות כי כל מידע הנוגע למקום הימצאו האחרון של הנאשם יועבר לגורמים אלו.
 - ב. סוכנויות אכיפת החוק מחויבות ליידע את הנאשם במידה והוגש נגדו צו הגנה, ולספק לו משאבי מידע, לרבות, אך לא רק, רשימה של תוכניות התערבות מוסמכות של פוגעים, ייעוץ התמכרויות (סמים אלכוהול) באלכוהול ותוכניות ייעוץ פיננסי הממוקמות בתוך או בקרבת מקום.

¹⁰⁸ The Safer Foundation, WORKFORCE DEVELOPMENT, <https://bit.ly/3IP132N>

¹⁰⁹ Changing Lives Through Tech, THE LASTMILE, <https://bit.ly/3IPrTWk>

¹¹⁰ Silicon Valley's Plan to Turn Inmates into Coders, Mary Pilon, VICE, <https://bit.ly/3m3UQUH>

¹¹¹ Massachusetts law about domestic violence (209A), Mass.gov, <https://bit.ly/3oSc20X>

- ג. הסעיף מורה על יצירת רשת מידע הכוללת את מקלטי הנשים המוכות, בתי המשפט וקצין המבחן של הנאשם. בנוסף, מאפשר הענקת טיפול עבור התמכרות לחומרים אסורים עבור התוקף והקורבן, בנוסף לתוכניות התערבות והסברה למניעת אלימות.
- ד. לבסוף הוראה זו מחייבת את הנאשם לשלם לקרובן השבת פיצויים במקרה של הפרת צו מניעה, וחובה להשתתף בקורסים בצו בית משפט.

קנדה

בקנדה, בין חמישית לשליש מהתוקפים הם בעלי עבר פלילי, כשרובם (61%) מבצעים עבירה נוספת בתוך שישה חודשים מתאריך התקיפה הקודמת שביצעו.¹¹²

המשטרה הקנדית משתמשת במספר כלים לצורך הערכת הסיכון של התוקף לבצע תקיפה נוספת, אחד מהם נקרא Spousal Assault Risk Assessment (SARA), והמודל המשופר שלו נקרא Brief (B-SAFER) Spousal Assault Form for the Evaluation of Risk.¹¹³

במודל חילקו עשרה גורמי סיכון לרצידיביזם באלימות במשפחה לשני חלקים – הראשון, תקיפת בן/בת הזוג (אלימות מינית; אלימות חמורה; איומים, כוונה או מניע; הסלמה; הפרה של צווי בית המשפט; גישה שלילית כלפי בן/בת הזוג) והשני התאמות פסיכו-חברתיות (עבירות קודמות; מערכות יחסים בעייתיות; בעיות כלכליות; אבטלה או קשיים במקום העבודה; שימור בחומרים ממכרים; מחלות נפשיות).

לפי מודל ה-B-SAFER, המשטרה תוכל במהירות לזהות את רמת הסיכון של התוקף, בעוד ש-SARA דורשת הערכה מעמיקה יותר. לפי המחקרים, ניכר שהגורמים החשובים ביותר בניבוי הרצידיביזם הם ההיסטוריה הקודמת על תלונות במערכת היחסים, מחלת נפש של התוקף, המשך קיום מערכת יחסים בין התוקף לקורבן והפרת צווי בית המשפט, כשהאחרון מוכיח היעדר יכולת לציית לנורמות החוקיות.

ניתן לראות שברחבי תחומי השיפוט בקנדה נהוגה מדיניות למיגור אלימות במשפחה שנעה על ספקטרום רב-תחומי, כדלקמן:¹¹⁴

- מדיניות פרו-תביעה ופרו-האשמה, שכוללת האשמה גם מבלי הגשת תלונה על-ידי הקורבן וכן העמדה לדין של התוקף כשיש אינטרס ציבורי לכך, וכן סנקציות משמעותיות על הפרת צווי בית המשפט.
- הקמת משרדים ממשלתיים ספציפיים המספקים מענה אחיד וממוקד לקורבנות ואחראיים על התיאום בין המשרדים והרשויות השונים בהגנה על הקורבן.¹¹⁵

¹¹² Amanda V. McCormick, Irwin M. Cohen, & Darryl Plecas, Reducing Recidivism in Domestic Violence

Cases (Supported by the Justice Programme of the European Union eds., June 2011).

¹¹³ Federal Provincial Territorial Ministers Responsible for Justice, Final Report of the Ad Hoc Federal-Provincial-Territorial Working Group Reviewing Spousal Abuse Policies and Legislation (Supported by the Justice Programme of the European Union eds., 2000).

¹¹⁴ רי לעיל ה"ש 125.

¹¹⁵ בחלק מתחומי השיפוט בקנדה, הוקמו משרדים ספציפיים כדי לספק מנהיגות ולשמש מוקד לתיאום פעילויות אלימות במשפחה. אלברטה, למשל, הקימה ב-1984 משרד למניעת אלימות במשפחה עם מתאם במשרה מלאה, אך זו פורקה כתוצאה מהגבלה קיימה יוזמה בין-מחלקתית ורב-תחומית למניעת אלימות במשפחה עם מתאם במשרה מלאה, אך זו פורקה כתוצאה מהגבלה בתקציב. המודל כלל ועדות מחלקתיות לאלימות במשפחה, ועדת תיאום ממשלתית-קהילה, ועדות תיאום בין-רשויות מקומיות וועדת סגני השרים למדיניות חברתית. באונטריו, אגף הגנת הקורבן במשרד היועץ המשפטי לממשלה מרכז את שירותי הקורבנות מהמשרדים השונים, והינו אחראי על האסטרטגיה המשפטית של הממשלה לאלימות במשפחה והגיית תכניות הקשורות אליה.

- הקמת מערכת בתי משפט ייעודית הנותנת מענה בפרט לאלימות במשפחה, תוך שימוש בהליכים אלטרנטיביים והתאמת סדרי הדין לצורך מתן מענה הוליסטי לכל מקרה.¹¹⁶
- תוכניות תמיכה והגנה על קורבנות לאלימות במשפחה ו/או על עדים לאלימות במשפחה, כגון ילדים, הכוללות מתן גישה חירום למקום בטוח, ייעוץ ותמיכה רגשית, מידע והפניה, גישה לדיור בר השגה ובטוח ולשירותים משפטיים ורפואיים, תעסוקה והבטחת הכנסה, שירותי בריאות הנפש והתמכרות במידת הצורך, טיפול בילדים, מזונות וייעוץ לילדים כדי להתגבר על טראומה; תכנון בטיחות; וסיוע במערכת דיני המשפחה (מזונות בני זוג, משמורת ונגישות, מזונות ומגורים).
- תוכניות התערבות וטיפול עבור התוקפים למניעת עבריינות חוזרת (לאחר הערכת פוטנציאל העברין להצלחה בתוכניות) מטעם משרד המשפטים, משרד הבריאות, שירותי הרווחה או סוכנויות פרטיות הממומנות על-ידי הממשלה, כגון תוכניות ייעוץ קבוצתי, ייעוץ זוגי, טיפולים פסיכולוגיים ופסיכיאטריים פרטניים והקמת קו חם בזמניות של 24 שעות ביממה לתמיכה וייעוץ לגברים בעת משבר.

שבדיה

משנת 2008, בשוודיה מופעלת תכנית של מנטורים, שהינם גברים אלימים לשעבר שתומכים בגברים אלימים אחרים וזמינים עבורם 24 שעות ביממה, בעוד שהראשונים מהווים מודל לחיקוי חיובי ומספקים הדרכה ותמיכה ברגעי משבר.¹¹⁷ התוצאות הטובות ביותר דווחו ככל שהקשר בין המנטור לעברין היה ארוך יותר, וכן ככל שהופעלו סימולטנית דרכי התערבות נוספות. התכנית הפחיתה את הסיכוי לעבריינות חוזרת ב-4 עד 10 אחוזים. על אף דברים אלו, מרגע סיום תכנית המנטורינג, לא ניכר הבדל בין אלה שהיו בתוכנית לבין אלה שלא בכל הנוגע לאחוזי עבריינות חוזרת, אך גם לא נראה שלתוכנית עצמה ישנן השפעות שליליות מכל סוג, ולכן בשוודיה ממשיכים להפעיל אותה לצד אפיקי אכיפה ושיקום נוספים, כמוזכר באמנת איסטנבול.

לאור המחקר והחתימה על אמנת איסטנבול, ב-2018 ממשלת שוודיה יזמה תוכנית ניסיונית הנקראת RVPP (the Relationship Violence Prevention Program),¹¹⁸ שקלה היעד שלה הוא עבריינים הנמצאים במאסר. צורת הטיפול היא ביחידים והמנחים בתוכנית הם בעלי תואר אקדמי בתחום ההתנהגותי-פסיכולוגי העוברים הליך הכשרה ארוך. התוכנית מתמקדת בשלוש תמות מרכזיות בטיפול באסיר/התוקף, שהן יציבות רגשית, דפוסי יחסי קודמים ועמדות הנוגעות לתפיסות מגדריות.¹¹⁹

הטיפול מתבצע בשלושה שלבים, כשבשלב הראשון נוצרת ברית בין המטפל למטופל, נחקרת המוטיבציה לטיפול, גיבוש מטרות ארוכות טווח ובחירת אסטרטגיה לשינוי; בשלב השני, חוקרים ומעבדים את התחומים לקראת שינוי התנהגותי ולמידת אסטרטגיות בונות; בשלב השלישי מתבצע ניהול סיכונים עתידיים ושמירה על שינויים, וכן תכנון העתיד עבור העברין לאחר השלמת תכנית הטיפול, המודל הוא נסיוני ולכן לא הוכחה יעילותו בהשוואה למודל המנטורינג.

עם זאת, בשנה החולפת מוטחת ביקורת קשה במודל השוודי לאור העלייה החדה בשיעורי המקרים של אלימות במשפחה בזמן משבר הקורונה, שמתבטאת באחוזים גבוהים של נפגעות נשים ובכך שמוקדים רבים

¹¹⁶ המטרות של בתי המשפט הללו הן להתערב מוקדם במצבי אלימות במשפחה; לספק תמיכה טובה יותר לקורבנות לאורך הליך המשפט הפלילי; להעמיד את התיקים הללו לדין בצורה יעילה יותר; ולחייב עבריינים באחריות על התנהגותם.

¹¹⁷ Report prepared for Brå by Darrick Jolliffe and David P. Farrington, The Influence of Mentoring on Reoffending (Supported by the Justice Programme of the European Union eds., 2008)

¹¹⁸ CEP, Collection of good practices/treatment programs Domestic violence (Supported by the Justice Programme of the European Union eds., 11.2019)

¹¹⁹ שם.

לטיפול בנפגעות לא היו ערוכים כלל למעבר למציאות אונליין ו/או השכילו להתמודד כהלכה עם הריחוק החברתי.¹²⁰

בריטניה וויילס

Her Majesty's Prison & Probation Service – הגוף המלכותי לכליאה ותקופת מבחן – גוף זה מוציא לפועל גזרי דין שניתנו ע"י בית המשפט במעצר ובקהילה, ומטרתו היא הפחתת רצידיביזם ע"י שיקום בעזרת חינוך ותעסוקה.¹²¹ גבולות אחריותו באנגליה ובוויילס:

1. ניהול אסירים המבצעים שירות בפועל או בתקופת מבחן.
 2. ניהול תהליכי שיקום לעבריינים משוחררים.
 3. הנגשת ווידוא סיוע לעבריינים משוחררים למניעת רצידיביזם.
 4. ניהול חוזים עם המגזר הפרטי בנושאים כמו שירות הליווי לאסיר וניטור אלקטרוני.
- תחת שירות המבחן (The Probation Service), הושקו בשנת 2013 שתי תוכניות עיקריות שחלק ממטרותיהן הן הפחתת רצידיביזם בעבירות אלימות במשפחה.¹²² התוכנית המשולבת לאלימות במשפחה (Integrated Domestic Abuse Program) IDAP, והתוכנית הקהילתית לאלימות במשפחה (Community Domestic Violence Program) CDVP. שתי התוכניות הן היחידות שיכולות לשמש כדרישת תוכנית לגזר דין קהילתי או כתנאי לרישיון לאחר השחרור. אסירים הזכאים להשתתף בתוכניות אלו הורשעו בעבר בעבירות אלימות במשפחה ובעלי סיכון בינוני עד גבוה לרצידיביזם.

התוכנית המשולבת לאלימות במשפחה:¹²³ ליבתה של התוכנית מבוססת על שיטת הדולות, הנוקטת גישה פרו-פמיניסטית, פסיכו-חינוכית לאלימות. התוכנית מורכבת מ-27 מפגשים שבועיים קבוצתיים, 4 מפגשים אישיים, כמה מפגשים מקדימים ולפחות 4 מפגשים למניעת הדרדרות.

התוכנית הקהילתית לאלימות במשפחה: זוהי תוכנית קוגניטיבית התנהגותית הכוללת 25 מפגשי עבודה קבוצתיים ותשעה מפגשים בודדים.

- שתי התוכניות כוללות ביצוע הערכת סיכונים למשתתפיהן ע"י אינטראקציה עם סוכנויות ממשלתיות שונות ועם הקורבן. בנוסף, שתיהן מבוססת על ניהול פרואקטיבי של המשתתפים, עבודה קבוצתית, עידוד קשרים אישיים בין המשתתפים. ממצאים מראים כי שתי התוכניות יעילות בהפחתת הרצידיביזם בעבירות אלימות במשפחה.
- השוני העיקרי בין התוכניות הוא ש-IDAP מבוססת בעיקרה על שיטת הדולות, ואילו CDVP מבוססת על טיפול קוגניטיבי התנהגותי.

לכל בית משפט באנגליה ובוויילס ניתנה האפשרות לחייב את האסיר להשתתף באחת משתי התוכניות הללו.

בחלק זה הראנו מדיניות של מדינות שונות וכיצד הן מתמודדות עם בעיית האלימות במשפחה, בדגש על עבריינים בעלי אופי רצידיביסטי. עמדת מחברי המסמך היא כי המודלים השונים בדגש על המושל הסקוטי

Moa Leppämäki, Domestic Violence Rising In Sweden: Has The Swedish Model Failed?, Human Rights Pulse (April 29, 2021).

.Prisons and probation, Crime Justice and Law, GOV.UK, <https://bit.ly/3s4flyM>¹²¹

.Outcome evaluation of IDAP and CDVP Crime Justice and Law, GOV.UK, <https://bit.ly/3yxbuRt>¹²²

.Integrated Domestic Abuse Programme (IDAP), Ministry of JUSTICE, <https://bit.ly/30tco4Y>¹²³

והמודל הקנדי שתוארו לעיל עשויים לתרום לדיון בחקיקה הישראלית ובאפשרויות הפיתוח שלה. כאשר עקרון משמעותי הוא יישום מערכת הוליסטית.

דיון והמלצות

א. שיקום

כפי שתואר לעיל, נראה כי האפיק אשר מסייע בהפחתת ההסתברות לעבריינות חוזרת בצורה היעילה ביותר הוא האפיק השיקומי. נוכח שיעורי הרצידיביזם הגבוהים בתחום האלימות במשפחה כפי שתואר בחלק המבואי, ואחוזי ההצלחה היחסיים של תוכניות השיקום השונות, עולה צורך מהותי בשיפור המערכת השיקומית בתחום האלימות במשפחה. השיקום בתחום זה הינו בעל חשיבות יתרה משום שמדובר בסוג עבירה בו האסיר המשוחרר חוזר פעמים רבות אל "זירת הפשע", הלוא היא בית מגוריו.

שיפור מסגרות השיקום בכלא

מסקירת תוכניות השיקום בתקופת המאסר, עולה כי קיימת בעיה הן מבחינה משאבית והן מבחינה כמותית. כך למשל, נזכיר את הנתון לפיו 37% מכלל הכלואים בגין עבירות אלימות במשפחה לא טופלו במסגרת שיקומית בתקופת מאסרם כלל. בכך, אנו מתחברים להצעת החוק **המחייבת** תוכנית שיקומית לאדם אשר הוצא נגדו צו הגנה כתוצאה מעבירת אלימות במשפחה (ראו בעמ' 13 לעיל). נוכח הסכנה לקורבנות העבירה לחוות פגיעה נוספת, חשיבות השיקום בתחום עבירות האלימות במשפחה מקבלת משנה תוקף. כמו כן, בהתאם לנתונים המראים על שחרור מסוג שחרור מנהלי בצורה נרחבת (ראו עמ' 12 למסמך זה), נציע לבחון שילוב מסגרת שיקומית מחייבת גם בשחרור זה.

מתן פתרון להיעדר רצף טיפולי

תיארנו כיצד אסירים המטופלים בתוכניות השיקום המיושמות בין כותלי בתי הסוהר סובלים מהיעדר רצף טיפולי לאחר השחרור (עמ' 11). ראוי לתת על כך את הדעת, תוך מחשבה על פתרונות המשלבים את המסגרות הטיפוליות הרלוונטיות כפי שיפורט להלן. אנו סבורים שהצעת החוק השואפת לגבש תוכנית מסודרת לשיקום גברים אלימים באחריות שר הרווחה הינה בעלת פוטנציאל חיובי ועליה להידרש לסוגיה זו בצורה מיטבית (כפי שנסקרה בעמ' 13).¹²⁴ בהמשך חלק זה נציע פתרון שלשיטתנו עונה במידה מסוימת על פער זה.

סוגיית קיצור עונש וחיוב בשיקום

מהאמור עולה פרקטיקה לפיה מרביתן המוחלט של בקשות השחרור המוקדמות של אסירים בתחום האלימות במשפחה נדחות, נוכח מסוכנותם הגבוהה של האסירים. חרף ההיגיון בדחיית בקשות אלה, יש להידרש לכך שבפועל נוצר מצב בו מרבית האסירים המשתחררים אינם מחויבים בשיקום כלל. לכן, נציע לבחון מחדש את ההיתכנות לשחרור אסירים במסגרת שחרור מוקדם בהתנאה למעבר הליך שיקום מחייב. בנוסף, ניתן לייבא לישראל את המודל הסקוטי, המציע חלופה למאסרים קצרים באמצעות צו אלטרנטיבי, המאפשר לגורמי האכיפה ולבית המשפט להטיל חובות שונים על נאשמים בעבירות אלימות במשפחה.

תעסוקה

בספרות המשפטית ישנם קולות שקוראים לשימוש בכלים תעסוקתיים למטרות שיקומיות. נזכיר כי שימוש בכלים תעסוקתיים לצורכי שיקום זכה לתימוכין אמפיריים.¹²⁵ בדומה ליוזמת בתי המשפט הקהילתיים

¹²⁴ הצעת חוק למניעת אלימות במשפחה (תיקון – תוכניות ומרכזי טיפול באלימות במשפחה) התשפ"א-2021.
¹²⁵ ראו עמ' 4 למסמך זה.

כמפורט לעיל, שימוש בכלים תעסוקתיים מגייס את משאבי הקהילה לייצוב חיי האסיר המשוחרר ומעניק לו עוגן כלכלי וחברתי. נדגיש כי פנייה לאפיק זה מחייבת מחשבה על פתרונות יצירתיים והטבות מנהליות כלכליות אשר יהוו בבחינת תמריץ הן למעסיק והן לאסיר המשוחרר.

תעסוקה + שיקום

אחד הרעיונות המרכזיים שאנו מעוניינים להציע הוא שזירת הפתרונות המפורטים בחלק זה. מהסקירה הספרותית עולה כי אחד הקשיים לשיקום עברייני אלימות במשפחה הוא היעדר מוטיבציה לשיקום מצד האסיר. כמו כן, תיארונו את הקשיים הנוגעים להיעדר רצף טיפולי לאחר שחרור אסירים אשר כן בוחרים להשתקם. אי לכך, נרצה להציע הפניית אסירים לאפיק השיקומי באמצעות תעסוקה וההטבות המנהליות, בהתנאה למעבר הליך שיקומי בזמן תקופת הכליאה. שילוב זה יתמרץ פנייה לאפיק השיקומי מצד האסיר וכן להמשיכו מחוץ לכותלי הכלא באופן שישמר הליך מיטבי. בנוסף, ניתן לצפות שהדבר יוביל למחויבותו של האסיר להליך נוכח ההטבה הכלכלית מחוץ לכותלי בית הסוהר, ויבטיח מתן רצף שיקומי תוך סיפוק מסגרת יציבה לאחר השחרור.

ב. חקיקה:

הגברת הפיקוח והענישה על הפרת צווי בית משפט וצווי הגנה

באשר לבעיית הפיקוח על צווי הגנה, כלי משמעותי להתמודדות עם קושי זה הוא הצמדת אמצעי פיקוח אלקטרוניים למפוקח במטרה לעקוב אחר הפרות פוטנציאליות (נציין כי ישנה הצעת חוק קיימת בנושא – עמ' 15 למסמך זה). ניתן אף להציע מודל לפיו האמצעי האלקטרוני יוצמד גם לקורבן במטרה לטייב את המידע ולקבל תמונה מלאה של מקום הימצאותם (פרקטיקה קיימת אך מעלה שאלות של מוסר). בראי המשפט המשווה ישנם מספר כיווני פעולה רלוונטיים – ככלל, יש מקום לבחון יישום תמרוץ שלילי בהיבט הפרת צווים באמצעות השטת קנס או סנקציה משמעותיים בכדי לסייע במיגור הפרתם (ניתן אף לבסס מודל לפיו הפרה מחייבת בפיצוי שיוענק לצד כלפיו היא נעשית, בין אם ביהמ"ש ובין אם הקורבן).

הסדרת מנגנון השחרור המנהלי של אסירי אלימות במשפחה

לאור פרקטיקת השחרור המנהלי וההחלטה בדבר בג"ץ בתי הסוהר, יש לבחון את ההשלכות על שחרור עקיף ללא פיקוח בצירים המוכרים של אסירי אלימות במשפחה, זאת בהמשך לעמדתנו של מבקר המדינה כפי שהצגנו מעלה (ראו עמ' 10-11). בכלל זאת, יש לבחון הסדרה של הפרקטיקה בעניין אסירי אלימות במשפחה. על פי המלצתנו של המבקר יש לפעול להסדיר את מנגנון השחרור המנהלי של אסירי אלימות במשפחה, תוך בדיקת מסוכנותם לפני שחרורם ובחינת התמריצים לטיפול – בתוך בית הסוהר ולאחר שחרורם, ובכפוף להודעה מסודרת לנפגעי העבירה.

מסמך זה נכתב ע"י: ראש הצוות – נועה וינר, אלינור שירקני, גיא יעקב, ירדן אלטר, מעוז בן-טוב ושקד קריטי.

נבדק ע"י: ראש הסניף – יעל בלוד; נציגת צוות מחקר – עדי לביא.

אושר לפרסום ע"י: מנכ"ל 'עומק' – אופר אפריימי שלהבת.

אנו מודים לליווי האקדמי של עו"ד דן לרגמן, על הקריאה המוקפדת והערותיו המועילות, אשר תרמו רבות להכנת מסמך זה.